

УДК 338

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ

С.А. БУНЬКО

заместитель декана экономического факультета
Брестского государственного технического университета

Аннотация

В статье выполнен анализ опыта разработки проектов стратегий белорусскими регионами. Особое внимание уделено целеполаганию и участию в этом процессе местного сообщества, что позволило сформулировать рекомендации для более эффективной реализации данного этапа стратегического планирования.

Ключевые слова: устойчивое развитие, стратегическое планирование, регион.

Abstract

In article the analysis of experience of project development of strategy by the Belarusian regions is made. The special attention is paid to a goal-setting and participation in this process of local community, It has allowed to formulate recommendations for more effective implementation of this stage of strategic planning.

Key words: sustainable development, strategic planning, region .

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях стратегическое планирование становится одним из основных инструментов управления развитием социально-экономических систем различного уровня. В Беларуси стратегия устойчивого развития разрабатывается только на национальном уровне. Решению отдельных проблем региональной политики посвящены работы А.В. Богдановича [1], В.Ф. Байнева [2], В.С. Фатеева [3] и др. По мнению специалистов НИЭИ Минэкономики Беларуси, необходимость стратегического планирования в последнее время становится признанной [4]. Беларусь с 2016 года намерена перейти на индикативную систему планирования экономики. В таком случае на региональном и местном уровнях стратегическое планирование станет обязательным. Некоторый импульс внедрению стратегического планирования дает проект

международной помощи ЕС «Поддержка регионального и местного развития в Беларуси», в рамках которого разработаны рекомендации по разработке региональных стратегий устойчивого развития (далее СУР) [4], на основе которых в 2015 году всеми областями сформированы их проекты. Целью данной статьи является анализ опыта Беларуси в области стратегического регионального планирования.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

С позиций концепции стратегического планирования регион (город, район) рассматривается как социальная корпорация, обеспечивающая интересы субъектов своей территории. Основной идеей является то, что ответственность за будущее лежит на местном сообществе, которое включает в себя властные органы, население, общественные организации, бизнес, и является коллективным стратегическим субъектом. При этом под стратегическим планированием понимается «прорисовка будущего территории, определение стратегии и направлений развития, обеспечивающих конкурентоспособность территории как места для жизни, хозяйственной деятельности и временного пребывания, а также конкурентоспособность отдельных отраслей территориальной экономики и социальной сферы» [5].

В основе разработанных для Беларуси рекомендаций лежат принципы, сформулированные Европейской сетью устойчивого развития, исходным пунктом которых является формулирование видения будущего. Целеполагание является важнейшим этапом разработки СУР, поскольку обеспечивает базу процесса. Ключевыми моментами при этом являются формулирование видения, миссии, стратегической цели и задач. Стратегическая цель представляет собой связующее звено между задачами развития и миссией муниципального образования. В свою очередь, миссия должна отражать своеобразие территорий и их функций. Некоторые исследователи считают необходимым формулировать миссию с двух точек зрения [9]. То есть, миссия определяется ответом на следующие вопросы. Во-первых, «Что регион, город как часть мирового сообщества, намеревается предложить окружающей среде (в том числе государству)?». Во-вторых, «В каком направлении регион, город намерен развиваться, каковы его обязательства перед субъектами, входящими в его состав (районами, предприятиями, социумом и каждым жителем)?».

Таким образом, можно разграничить рассмотренные понятия: видение – образ будущего региона, миссия – его предназначение, цель – не существующее на данный момент, но требуемое для реализации миссии состояние. При этом необходимо вовлечение местного сообщества,

поскольку важно сформулировать разделяемое видение будущего, когда весь социум является как участником его обсуждения, так и тем, кто будет его реализовывать. Поэтому при анализе разработанных СУР областей Беларуси сосредоточим свое внимание на этих составляющих и отметим следующее.

Во-первых, для разработки СУР были созданы рабочие группы, к формированию которых в регионах подошли по-разному. Так, в Брестской и Гродненской областях в рабочие группы были включены, в основном, представители подразделений облисполкомов, НИЭИ Минэкономики, руководители различных государственных организаций, представители ОО «Союз предпринимателей». В Витебской же области в основную группу вошли также представители районов области, сферы образования и культуры; активными участниками обсуждения являлись представители общественных организаций. Также была сформирована экспертная группа по определению приоритетных направлений развития экономики региона, в основном, из представителей различных организаций коммерческой деятельности области [7]. Такой подход, по мнению автора, предпочтительнее, поскольку: а) позволяет учесть интересы не только власти, но также бизнес-сообщества и общества в целом; б) является источником идей по развитию существующих и созданию новых конкурентных преимуществ; в) способствует продвижению стратегии СУР и принятию ее большим числом участников регионального сообщества, что повышает ее реализуемость.

Во-вторых, во всех областях от имени проекта поддержки регионального и местного развития в Беларуси проводился онлайн-опрос населения. Активность была невысокой, количество опрошенных респондентов составило по областям: Брестская - 36, Витебская - 96, Гомельская - 50, Гродненская - 21, Могилевская - 23, Минская - 33 [8]. По нашему мнению, это объясняется недостаточным продвижением процесса разработки СУР.

В рамках данной статьи проанализируем ожидания населения в отношении возможностей для себя лично, которые откроются в результате устойчивого развития, и их представлений о наличии конкурентных преимуществ. Отметим, что респондентам был представлен перечень возможных ответов, и выразить собственное мнение они не имели возможности. Распределение ожиданий возможностей респондентов, которые им откроются в результате устойчивого развития, представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Распределение ожиданий возможностей жителей по областям Беларуси в результате устойчивого развития

	Количество респондентов, поставивших высший балл, %					
	Брестская	Витебская	Гомельская	Гродненская	Могилевская	Минская
Организовать свой бизнес, улучшить позиции существующего	42	32	36	38	39	43
Активно участвовать в управлении развитием региона	31	22	24	43	44	34
Повысить уровень доходов и благосостояния семьи	58	79	62	67	52	69
Найти новую работу	8	22	26	14	22	19
Расширить возможности альтернативной занятости	33	32	34	43	35	26
Улучшить экологическую ситуацию	39	33	48	65	57	52
Расширить возможности занятием спортом и здорового образа жизни	22	32	32	43	35	39
Получать более качественные транспортные услуги	20	27	28	29	39	42
Получать более качественные услуги связи	25	23	22	29	27	47
Получать более качественные услуги ЖКХ	33	40	42	48	35	58
Получать более качественные социальные услуги	53	68	68	86	48	74
Разнообразить досуг	31	52	36	48	39	52

Источник: составлено автором по данным [8].

В разной мере, но в большей степени, население всех областей ожидает получения более качественных социальных услуг (53-86 %), повышения уровня доходов и благосостояния (52-79 %), а также улучшения экологической ситуации (33-65 %).

В таблице 2 показаны конкурентные преимущества, получившие наивысшую оценку более чем 40 % респондентов в разрезе областей Республики Беларусь.

Таблица 2 – Конкурентные преимущества областей Республики Беларусь

Область	Конкурентные преимущества (получившие более 40% наивысших оценок)	Доля ответов, %
1	2	3
Брестская	Выгодное географическое положение	67
	Транспортная инфраструктура	50
	Значимый человеческий потенциал	53
	Туристический потенциал	50
	Уникальные исторические памятники и природы	47
	Потенциал для развития IT-услуг	44
Витебская	Наличие уникальных водных ресурсов и природных ландшафтов	53
	Богатое историко-культурное наследие	46

Окончание таблицы 2

1	2	3
Гомельская	Первенство по запасам полезных ископаемых	62
	Выгодное географическое положение	61
	Человеческий потенциал	50
	Наличие научного потенциала	43
Гродненская	Выгодное географическое положение	81
	Развитая инфраструктура в сфере образования	57
	Развитый производственный потенциал и агропромышленный сектор	52
	Развитый туристический потенциал	48
	Регион-лидер в использовании альтернативной энергии	48
Минская	Выгодное географическое положение	61
	Социальное развитие и человеческий потенциал	53
	Значимый индустриальный потенциал	49
Могилевская	Ни один фактор не получил наивысшую оценку более чем у 40% респондентов	

Источник: составлено автором по данным [8].

Перечень оцениваемых преимуществ по областям был разным, тем не менее, ответы респондентов достаточно схожи: представители всех областей (кроме Могилевской) считают своим преимуществом выгодное географическое положение и туристический потенциал. Однако есть преимущества, выделенные конкретным регионом, которые впоследствии могли бы лечь в основу формирования их миссий и направлений развития.

Брестчане считают своим преимуществом наличие исторических памятников и высокий потенциал для развития IT-услуг. Респонденты Витебской области отмечают наличие уникальных водных ресурсов и природных ландшафтов. Наивысшую оценку в Гомельской области получил такой фактор как наличие запасов полезных ископаемых. Гродненцы отмечают потенциал инфраструктуры сферы образования и использования альтернативной энергии. Представители Минской области считают, что их преимущество - в развитом индустриальном потенциале. Следует отметить пессимизм респондентов Могилевской области: ни один фактор не получил более 40% наивысших оценок. Наиболее оптимистично оценивают потенциал региона жители Брестчины.

Рассмотрим, как использованы результаты участия населения. Стратегии всех областей содержат раздел, содержащий образ желаемого будущего, стратегические цели развития региона и приоритетные направления развития. Однако миссии регионов не выделены ни в одной стратегии, что затрудняет задачу определения приоритетных направлений развития. По нашему мнению, по критерию формирования образа будущего разработанные СУР можно разделить на две группы.

В первую группу следует отнести стратегии Брестской, Гомельской, Гродненской и Минской областей. Сформированный образ каждой из них

практически неотличим друг от друга. Сравним, например, видение будущего респондентами Брестчины и Гомельщины [7]:

▪ **Брестская область.** Регион с устойчивой экологической безопасностью; со справедливым распределением социальных и экономических благ; с развитой эффективной и инновационной системой хозяйствования; с развитой инфраструктурой, извлекающей прибыль из своего расположения и своих сильных сторон, со стабильным экономическим положением и высоким качеством жизни, привлекательный туристический регион;

▪ **Гомельская область.** Экономически развитый, конкурентоспособный, экологически благоприятный рекреационно-туристический приграничный регион, в котором приумножаются уникальность природы, историко-культурное наследие и духовность граждан; обеспечиваются высокое качество жизни населения, равные возможности, гармония между городскими и сельскими территориями, развитие предпринимательства и взаимовыгодное сотрудничество с соседними странами.

Как мы можем убедиться, в видении будущего этих областей представлен образ, соответствующий общим намерениям любого территориального образования. Кроме того, образ будущего слабо связан со стратегическими целями. Так, например, в проекте СУР Гомельской области стратегическая цель практически дублирует образ будущего, при этом выделено три приоритетных направления: развитие человеческого потенциала, обеспечение структурной перестройки экономики региона и оптимизация экологической обстановки и охрана окружающей среды. Специалисты АНО «УРБЭКС-развитие», имеющие большой опыт стратегического планирования в Российской Федерации, отмечают, что «ключ к пониманию нереализованности стратегий заключается в повсеместно заданном шаблоне целеполагания: при разработке цели всех стратегий федерального, регионального и муниципального уровней практически совпадают – везде формулируется аморфное «повышение уровня и качества жизни». При этом теряется внутренняя суть объекта стратегирования: его природа, общество, хозяйство, инфраструктура, управление и др. А далее цели выражаются (на самом деле подменяются) желаемыми результатами. Таким образом, стратегическое целеполагание фактически не производится» [9].

Во вторую группу можно отнести стратегии Витебской и Могилевской областей:

▪ **Могилевская область.** Каждый житель имеет равные права на высокое качество жизни. Развитие ориентировано на собственный ресурсный потенциал и снижение зависимости от импорта сырья

и энергии; признается ценность биологического многообразия и экосистем, важность снижения своего экологического следа; уровень экономического потенциала доведен до среднего для Беларуси. Могилевская область заметна, интересна, комфортна как для местных жителей, так и для гостей.

В видении есть указание на количественные показатели: довести уровень экономического потенциала до среднего по стране. Действительно, более половины (52%) респондентов считают свой регион самым проблемным в социально-экономическом отношении в Беларуси. Кроме того, подчеркивается ориентация на собственный ресурсный потенциал и важность экологической составляющей; содержится намерение формирования имиджа региона.

▪ **Витебская область.** Зеленый край с голубыми озерами, уникальными природными ландшафтами, богатой историей и культурным наследием. В то же время - это территория промышленно развитых центров, обладающих по ряду позиций мировым технологическим уровнем и высоким экспортным потенциалом. Это современные медицинские и оздоровительные организации и тихие, уютные агроусадьбы, скоростные автомагистрали и нетронутые уголки природы, научно-исследовательские центры с уникальным оборудованием и яркие творческие фестивали, высококвалифицированные инженеры и талантливые дизайнеры, креативные программисты и художники с мировым именем [7].

Образ будущего прорисован с учетом конкурентных преимуществ, которые отмечались и в ходе онлайн-опроса. Сделан акцент на развитии сферы оздоровления и отдыха на основе климатических и ландшафтных преимуществ. Отражен фестиваль имидж региона, который он приобрел, в первую очередь, благодаря Международному фестивалю искусств «Славянский базар в Витебске». Помимо него, в области проводится целый ряд фестивалей: Международный Репинский пленер, Международный музыкальный фестиваль им. И.Соллертинского, Международный фестиваль органной музыки «Званы Сафіі», Международный фестиваль старинной и современной камерной музыки в Полоцке и др. Не осталось без внимания и то, что в Витебске ведется подготовка специалистов с высшим образованием в области дизайна (ВГТУ), неоднократно проводились показы коллекций одежды молодых дизайнеров «Белая амфора», располагается музей М.Шагала, проводятся Международные Шагаловские дни. На основании этого заявляются амбициозные планы стать регионом талантливых дизайнеров и художников с мировым именем.

По мнению автора, из всех регионов лишь образ Витебского региона имеет свое «лицо». На основе представленного образа будущего можно сформулировать миссию с функциями столицы музыкальных фестивалей,

дизайна и республиканской здравницы, выделить такие направления развития, как техническое образование, IT-сфера, малое предпринимательство в области сельского туризма и др. И не случайным, по мнению автора, является то, что к разработке стратегии в этом регионе привлекалось большее количество разработчиков из самых разных сфер.

ВЫВОДЫ

Таким образом, в результате проведенного анализа выявлены следующие общие недостатки стратегического территориального планирования в Республике Беларусь: нечеткая формулировка видения будущего, отсутствие сформулированной миссии, слабая связь стратегических целей с образом будущего, отсутствие сценарного подхода, рассмотрение преимущественно эволюционных путей развития, недостаточность общественного участия, отсутствие продвижения как процесса разработки СУР, так и разработанного проекта.

На основе этого можно сформулировать следующие рекомендации по совершенствованию целеполагания и участия в этих процессах широкого круга участников:

1. Более точно формулировать образ желаемого будущего, формулировать миссию существования и развития на основе исследования приоритетов региональных и местных сообществ.

2. Использовать сценарное прогнозирование, которое в сочетании с дорожным картированием дает возможность лучшего понимания ситуации, повышения уровня адаптации к изменениям внешней среды, облегчает разработку стратегических планов.

3. Ориентироваться не только на имеющиеся преимущества и развитие сложившихся функций региона, но и на создание новых конкурентных преимуществ; перейти от логической цепочки: «Где мы были? Где мы сейчас? Куда мы можем попасть?» к решению вопросов: «Где мы хотим быть? Чего нам для этого не хватает?».

4. Применять различные инструменты участия заинтересованных лиц и организаций в стратегическом планировании:

– опрос жителей с применением открытых вопросов, дающих возможность респондентам высказать свою точку зрения или идею;

– разработка и поддержание интерактивного сайта для поиска оригинальных идей, проведения конкурсов проектов, обсуждения различных вариантов развития, а также распространения информации о процессе стратегического планирования;

– общественные презентации стратегии, проведение семинаров с целью исследования реакции общественности на разработанную стратегию;

– включение представителей бизнес-сообщества и местного сообщества в экспертные группы по стратегическим направлениям и т.д.

5. Четко увязывать стратегические цели с видением будущего и сформулированной миссией.

Однако, несмотря на выявленные недостатки, разработка проектов стратегий - уже большой шаг в сторону перехода к стратегическому планированию развития регионов Беларуси.

ЛИТЕРАТУРА

1. Байнев, В.Ф. Экономика и управление регионом: учебное пособие для студентов вузов / В.Ф. Байнев, С.А. Пелих, А.М. Радевич; под общ. ред. С.А. Пелиха. – Минск: Современная школа, 2007. – 255 с.

2. Богданович, А.В., Чиж, Д.А. Методологические вопросы разработки стратегии регионального развития страны / А.В. Богданович, Д.А. Чиж // Экономический бюллетень НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь. – 2012. – №1. – С. 56-63.

3. Фатеев, В.С. Развитие регионов и городов в Республике Беларусь тенденции, направления совершенствования государственного регулирования // Регионалистика: сборник научных трудов / УО "Гродненский гос. ун-т им. Я.Купалы". – Гродно: ГрГУ, 2012. – С.17-36.

4. Рекомендации по разработке региональных стратегий устойчивого развития в Республике Беларусь [Электронный ресурс]. – Минск. – 2015. – Режим доступа: <http://regdev.by/>. – Дата доступа: 18.01.2016.

5. Ефимов, В.С. Стратегическое управление городом: курс лекций. – Красноярск: РИО СФУ, 2007. – 243 с.

6. Лапыгин, Д.Ю. Разработка плана стратегического развития региона // Менеджмент в России и за рубежом. – 2006. – №2. – С.85-101.

7. Поддержка регионального и местного развития в Беларуси. Областные стратегии [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: <http://regdev.by/>. – Дата доступа: 25.05.2016.

8. Поддержка регионального и местного развития в Беларуси. Отчеты. [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: <http://regdev.by/>. – Дата доступа: 25.05.2016.

9. Бочкарева Т.В. Самарцев, С.Е. Ко второму «рождению» [Электронный ресурс] // АНО «УРБЭКС - развитие». – Режим доступа: <http://www.urbeks.ru/publications/40/kovtoromu-rozhdeniyu>. – Дата доступа: 27.05.2015.

Статья поступила в редакцию 12 ноября 2016 года.