

## ШИШКИНА Елена Александровна

Аспирант кафедры статистики, эконометрики, информатики

Уральский государственный экономический университет

620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45

Контактный телефон: (343) 221-17-00

e-mail: le\_gre@mail.ru



## Необходимость и возможности применения теории инструментализма в региональном стратегическом планировании<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** факторы и тенденции регионального развития; социально-экономическая система; регион; фрактальность; региональное управление; стратегическое планирование; инструментализм; теория инструментализма.

Исследуются традиционные и новые факторы, основные тенденции регионального развития, обусловившие потребность совершенствования методологии и методологии регионального управления и планирования, разработки механизмов и инструментов эффективного функционирования системы управления регионом. Проанализированы возможности применения фрактального подхода к региональному стратегическому планированию, исследованию региональных трансформаций и процессов развития социально-экономических систем.

**К**ачественное усложнение процессов, происходящих на территориях различного иерархического уровня; с одной стороны, отсутствие единых подходов к описанию регионального экономического развития, а с другой – наличие множества схем и концепций регионального развития, – всё это предопределяет необходимость разработки новых подходов, теорий, механизмов достижения стратегических целей, выработку рекомендаций относительно будущего территории.

На таком этапе науки не просто продуктивным, но зачастую обязательным является использование положений теории инструментализма, подтверждающих целесообразность применения гипотез, доктрин, парадигм, которые позволяют объяснять и прогнозировать будущее.

Можно выделить следующие основные характеристики теории инструментализма:

- возможность рассмотрения совокупности идей, теорий, понятий и т. д. как средств приспособления к изменяющимся условиям среды [1];
- установление пространственно-временных границ;
- направленность на достижение практического результата;
- определение ценности идей, понятий и теорий в зависимости от их инструментальной эффективности, гарантированности успеха практического применения.

Таким образом, данный подход основан на определении конкретных целей регионального развития, в соответствии с которыми формируются направления совершенствования стратегической деятельности, необходимые для этого средства (инструменты) и методы, уточняются пределы возможного их использования, определяется круг ответственных субъектов.

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках гранта РГНФ № 13-32-01028 «Фрактальные структуры в социально-экономическом пространстве макрорегиона».

В настоящее время формирование новой парадигмы регионального развития и управления предопределяет необходимость совершенствования механизмов и инструментов регионального развития и управления. Основными тенденциями современного этапа развития региональной экономики являются:

- признание региональной экономики как сложно организованной развивающейся науки;
- выявление территориальности и фрактальности экономических процессов;
- приобретение сетевого иерархического характера;
- необходимость учета и взаимной координации интересов национального, регионального, местного уровня, населения и хозяйствующих субъектов в долгосрочной перспективе;
- осознание необходимости исследования процессов, элементов и механизмов саморазвития территориальных систем;
- проявление нелинейности экономического развития региона.

Анализ существующих теоретических подходов к пониманию региона и теорий регионального развития показал, что на современном этапе в региональной экономике и управлении региона признается как сложная социально-экономическая система, а процесс развития региона – как многомерный и многоаспектный процесс, построенный на принципах сбалансированности, устойчивости, саморазвития, обусловленных появлением новых факторов регионального развития (табл. 1).

Таблица 1

**Классификация основных факторов регионального развития**

Традиционные факторы	Новые факторы
Ресурсные: численность населения, масштабы и отраслевой состав хозяйства, ресурсы земли, воды, сырья, технологического оборудования, квалифицированной рабочей силы, финансовый потенциал. Транспортные. Социальные. Моноотраслевое развитие (специализация). Политические И др.	Инфраструктурные: коммуникационно-информационная сеть, институционально-рыночные структуры (банки, биржи, страховые компании и т. д.). Социально-культурные: социально-психологический климат населения и т. д. Социо-эколого-экономические: региональный аспект теории устойчивого развития, чрезвычайной экономики. Территориальная организация хозяйства: новые формы пространственной организации экономики, технопарки и прочие организации, способствующие инновационной деятельности, диверсификация производств; фонды поддержки предпринимательства. Законодательные: федеральное и региональное законодательство. Гибкость экономической структуры. Формирование системы международных институтов и институциональных траекторий. Способности к имитации и самоимитации региональных систем, саморазвитию и др.

Возрастание значимости новых тенденций и факторов регионального развития обуславливает необходимость совершенствования методики и методологии регионального управления и планирования, требует разработки механизмов и инструментов эффективного функционирования системы управления регионом, внедрения принципов, правил и методов стратегического планирования и прогнозирования в практику управления социально-экономическим развитием территорий на основе системного

подхода с учетом существенной нелинейности и системности процессов социально-экономического развития, воздействий внешней среды.

С позиций теории инструментализма стратегическое планирование представляет собой, с одной стороны, инструмент достижения практических целей регионального развития и управления, а с другой – совокупность инструментов и методов стратегического планирования регионального развития, обеспечивающих его успешность, результативность, эффективность в соответствии с принятыми критериями. В этой связи очевидно, что значительным потенциалом в качестве инструмента исследования и анализа региональных трансформаций обладает теория фрактальности пространства, которая позволяет учитывать процессы самоорганизации и развития социально-экономических систем. Понятие «фрактал», предложенное Б. Мандельбротом, в самом общем смысле означает «нерегулярную, самоподобную структуру» [2. С. 70], множество, подмножества и элементы которой подобны самому множеству, но в ином масштабе, что определяет свойство масштабной инвариантности фракталов. За рубежом внедрение теории фракталов в экономику (особенно на финансовых рынках) началось с 80-х годов XX века; в отечественных исследованиях данная теория стала рассматриваться сравнительно недавно [3; 4].

Анализ зарубежной и отечественной литературы, показывает, что в исследовании социально-экономических процессов целесообразно использовать не только геометрические свойства фрактальности (самоподобия), но в большей степени – его структурное и сущностное содержание, т. е. принцип фрактальности. Исследование фрактальности с двух взаимосвязанных позиций – фрактальность систем и фрактальность процессов – направлено на формирование теоретико-методологических основ реализации когнитивного подхода в управлении социально-экономическими системами, позволяющего решать задачи идентификации точек бифуркации в развитии социально-экономических систем и процессов. Рассматривая в терминах фракталов пространственную (региональную) социально-экономическую систему, отметим, что на территориях разных иерархических уровней (регион, муниципальное образование) можно обнаружить пространственные социально-экономические структуры самоподобные и самодостраивающиеся, т. е. имеющие похожие траектории и элементы развития (социальные, культурные, торговые, производственные сети, система расселения, финансовые потоки и др.). Согласно признаку фрактальности в определенной точке социально-экономического пространства существует некая программа саморазвития и самоподобия [5. С. 105]. Поэтому можно сформулировать научную задачу – научиться идентифицировать элементы (точки пространства), обладающие подобными программами саморазвития.

Проведенное автором исследование позволило сделать заключение: применение фрактального подхода к управленческим проблемам региона предполагает решение двух крупных задач – определение фрактала территории, его основной структуры (закономерности); распознавание собственного фрактала в пространстве целей на более низком уровне управления (муниципальном), соответствующего региональному. Поскольку основная задача стратегии заключается в выборе направления деятельности территории, то практические действия по ее решению исходят из рассматриваемого подхода и будут заключаться в способности обнаружить по слабым сигналам истоки новых, только зарождающихся внешних изменений и начать незамедлительно готовиться к ним. Следует активно развивать собственные способности территории к саморазвитию, причем в той мере и в том направлении, которые необходимы для эффективного функционирования региона в условиях изменений внешней среды.

Следовательно, с позиций управления и регулирования развития социально-экономической системы территории фрактальный характер проявляется в программных

процессах, выраженных через категории «миссия», «цель», «стратегия», «задачи», «управленческие и организационные процессы». Наименования категорий являются базовыми для стратегических планов, программ, проектов развития, т. е. используя принцип фрактальности, можно оценить согласованность базовых элементов стратегических документов, распределение бюджетных ресурсов по стратегическим целям.

С точки зрения рассматриваемой теории важна комплексность стратегического планирования, предполагающая одновременно разработку, и реализацию нескольких коррелирующих между собой стратегических документов (прогнозных и текущих; долго-, средне- и краткосрочных; отраслевых, институциональных; федеральных, региональных, местных; и т. д.), что требует постоянной координации и мониторинга реализации данной деятельности, своевременного уточнения целей и задач различных видов планирования, эффективного использования наличных ресурсов.

Анализ состояния и развития стратегического планирования в Свердловской области показал, что сформированная система документов стратегического планирования региона [6; 7] базируется на федеральных стратегических документах (Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года; Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года) и включает в себя документы, принятые как на долгосрочную перспективу, так и на среднесрочный период.

Конкретным механизмом реализации приоритетов развития в рамках стратегического плана служат региональные целевые программы на среднесрочную перспективу, утверждаемые правительством региона [8. С. 200], и, следовательно, можно предположить проявление свойств фрактальности в базовых категория планирования и программирования развития региона.

Анализ направленности целевых (государственных) программ Свердловской области на решение стратегических задач региона в 2010–2013 гг. показал, что в основном областные целевые программы (70% их общего количества) соответствуют стратегическим направлениям развития Свердловской области, т. е. имеют подобные управленческие элементы (категории); остальные же программы (30% общего количества) направлены на развитие видов деятельности, не являющихся стратегическими (культура, туризм, экология и благоустройство). Принципиально важно оценить обеспеченность основных стратегически важных программ необходимыми ресурсами, поскольку использование программно-целевых принципов в бюджетном процессе региона и муниципального образования позволяет определить подходы к распределению бюджетных ресурсов по стратегическим целям.

Результаты анализа использования программно-целевых методов планирования и бюджетирования как инструментов достижения стратегических целей, проведенного в 2010–2013 гг. (табл. 2), показал, что число программ в 2012 г. по сравнению с 2011 г. уменьшилось на 12% (с 25 до 22), однако общий объем финансирования увеличился на 17,3% и составил 28,5 млрд р. Плановый объем расходов на финансирование мероприятий областных целевых программ на 2012 г. составил 65 млрд р.; в структуре регионального бюджета Свердловской области финансирование программ составляет 18%. В 2013 г. было запланировано реализовать 24 программы с объемом финансирования 69,5 млрд р., в том числе за счет средств областного бюджета – 38,7 млрд р. По сравнению с фактическими расходами 2012 г. расходы областного бюджета на целевые программы увеличены в 1,5 раза. Отмечается рост доли расходов областного бюджета, осуществляемых в рамках областных целевых программ: в 2012 г. – 17,7%; в 2013 г. (оценка) – 20,2%. Распределение средств между программами весьма дифференцировано. В среднем 85% финансовых ресурсов сосредоточено для реализации программ, направленных на решение стратегических задач; наибольшую целевую направленность имеют внебюджетные источники финансирования (табл. 2).

Анализ финансового обеспечения областных целевых программ в 2012 г.

Характеристика программы	Количество программ	Источники финансирования	Финансирование областных целевых программ, тыс. р.		Выполнение, %	Структура финансирования, %					
			План	Факт		по источникам финансов		по видам программ		План	Факт
						План	Факт	План	Факт		
Направленные на решение стратегических задач	16	Всего:	58 242 789,10	43 261 986,40	74,3	100,0	100,0	86,2	85,4		
		федеральный бюджет	2 552 648,50	2 143 034,30	84,0	4,4	5,0	70,5	69,7		
		областной бюджет	23 949 085,80	21 278 722,30	88,8	41,1	49,2	79,0	83,7		
		из них:									
		субсидии местным бюджетам	6 657 581,30	5 710 604,20	85,8	11,4	13,2	84,8	83,0		
		местные бюджеты	4 407 528,00	3 606 471,50	81,8	7,6	8,3	89,9	88,0		
Прочие	6	внебюджетные источники	27 333 526,80	16 233 758,80	59,4	46,9	37,5	95,1	89,9		
		Всего:	9 337 188,80	7 383 984,20	79,1	100,0	100,0	13,8	14,6		
		федеральный бюджет	1 068 809,70	930 268,20	87,0	11,4	12,6	29,5	30,3		
		областной бюджет	6 374 687,20	4 142 249,10	65,0	68,3	56,1	21,0	16,3		
		из них:									
		субсидии местным бюджетам	1 193 419,10	1 165 700,90	97,7	12,8	15,8	15,2	17,0		
Всего	22	местные бюджеты	497 676,90	489 955,10	98,4	5,3	6,6	10,1	12,0		
		внебюджетные источники	1 396 015,00	1 821 511,90	130,5	15,0	24,7	4,9	10,1		
		Всего:	67 579 977,90	50 645 970,60	74,9	100,0	100,0	100,0	100,0		
		федеральный бюджет	3 621 458,20	3 073 302,50	84,9	5,4	6,1	100,0	100,0		
		областной бюджет	30 323 773,00	25 420 971,40	83,8	44,9	50,2	100,0	100,0		
		из них:									
Всего		субсидии местным бюджетам	7 851 000,40	6 876 305,10	14,8	11,6	13,6	100,0	100,0		
		местные бюджеты	4 905 204,90	4 096 426,60	83,5	7,3	8,1	100,0	100,0		
		внебюджетные источники	28 729 541,80	18 055 270,70	62,8	42,5	35,6	100,0	100,0		

Таким образом, необходимость достижения долгосрочных целей социально-экономического развития в условиях замедления роста бюджетных доходов и повышения требований к эффективности деятельности органов государственной власти делает еще более актуальной разработку системы мер по модернизации управления финансами публично-правового образования. Следовательно, важно не только разработать проекты-программы, но и обосновать их соответствие требованиям как текущего социально-экономического развития, так и стратегического.

Исследование, проведенное с позиции теории инструментализма, доказывает возможность применения фрактального анализа в стратегическом планировании развития региона как инструмента прогнозирования тенденций развития объектов, идентификации самоподобных структур, моделирования их развития. Принцип фрактальности административно-территориальных единиц применительно к процессу стратегического планирования позволяет выявить общие закономерности организации пространственных систем разных уровней, оценить согласованность ориентиров развития. Результаты фрактального анализа экономической деятельности могут быть учтены в программно-целевом бюджетировании, при разработке и реализации программ, имеющих стратегический, а также межрегиональный и межмуниципальный характер. Одним из наиболее существенных ограничений применения фрактального подхода является то, что элементы фрактальной последовательности сложно формализовать. Поэтому прямое применение аппарата фрактальной геометрии затруднено, но принцип использования самоподобных элементов вполне приемлем для использования в процессе стратегического планирования в виде подхода, принципа или даже парадигмы.

#### Источники

1. Новая философская энциклопедия : в 4 т. / пред. науч.-ред. совета В.С. Степин. М. : Мысль, 2000–2001.
2. Марача В.Г. Региональное стратегическое планирование: основные подходы и условия реализации // Проблемы теории и практики управления. 2008. № 11.
3. Вальрас Л. Элементы чистой политической экономии, или Теория общественного богатства / пер. с фр. И. Егорова, А. Белянина. М. : Экономика, 2000.
4. Маршалл А. Принципы политической науки : пер. с англ. М. : Прогресс, 1993. Т. 11.
5. Кластеры нооэкономики: региональные особенности, методы и механизмы / Н.М. Сурнина, О.В. Печура, Т.Б. Рекечинская и др. Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ, 2008.
6. О стратегии социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года : постановление Правительства Свердловской области от 27 августа 2008 г. № 873-пп (в ред. от 14 августа 2009 г. № 926-пп).
7. О задачах исполнительных органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по реализации основных положений Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года : постановление Правительства Свердловской области от 1 октября 2008 г. № 1043-пп (в ред. от 14 августа 2009 г. № 926-пп).
8. Тейлор С. Применение программного подхода к экономическому развитию: отбор программ и проектов // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. Новосибирск : Экор ; Сибирское соглашение, 2000.