

Научная статья

Original article

УДК 338.00.0

doi: 10.55186/2413046X_2025_10_10_224

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОДХОДОВ К ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ
РАЗВИТИЕМ**

**TRANSFORMATION OF APPROACHES TO THE FORMATION OF A
STRATEGIC MANAGEMENT SYSTEM FOR REGIONAL
DEVELOPMENT**



Латкин Александр Павлович, доктор экономических наук, кандидат технических наук, профессор, руководитель института подготовки кадров высшей квалификации, заслуженный работник Высшей школы Российской Федерации, ФГБОУ ВО "Владивостокский государственный университет", Владивосток, E-mail: Aleksandr.LatkinP@vvsu.ru

Белов Сергей Геннадьевич, аспирант кафедры экономики и управления, ФГБОУ ВО "Владивостокский государственный университет", Владивосток, E-mail: Belov.vvo@mail.ru

Latkin Alexander P., D.Sc. in Economics, PhD Technical Sciences, Professor, Head of the Institute of Higher Education, Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation, Vladivostok State University, Vladivostok, E-mail: Aleksandr.LatkinP@vvsu.ru

Belov Sergey G., postgraduate student at the Department of Economics and Management, Vladivostok State University, Vladivostok, E-mail: Belov.vvo@mail.ru

Аннотация. Цель. Обоснование особенностей развития системы стратегического управления на региональном уровне в условиях высокой дифференциации российских регионов при адекватном совершенствовании его принципов и инструментов.

Задачи. Определить предпосылки перехода от программного к стратегическому управлению и теоретико-методологические подходы к использованию концепции корпоративного менеджмента на региональном уровне. Уточнить понятие «стратегическое управление региональным развитием», обосновать систему его основных элементов и систематизировать наиболее значимые для современного этапа развития российской экономики принципы.

Методология. В настоящем исследовании использованы основные концепции стратегического менеджмента и теоретические положения пространственного развития, методы дедукции, индукции, теоретического обобщения и сравнительного анализа.

Результаты. Уточнено определение стратегического управления регионом, в котором сделан акцент на управлении в качестве реакции на внешние и внутренние изменения, конкурентоспособность во взаимосвязанной системе «государство-регионы-регион», направленное на улучшение качества жизни населения. Установлены основные различия в подходах при формировании стратегий региона и организации, и особенно по отношению к человеческому капиталу. Представлена система основных элементов стратегического управления регионом. Предложена этапизация развития системы стратегического управления в России и обоснованы её ключевые факторы. Сделана систематизация наиболее значимых принципов стратегического управления региональным развитием в современных условиях.

Выводы. Переход от программного к стратегическому управлению в России, включая его теоретико-методологическое и нормативно-законодательное обеспечение, является закономерным следствием осуществления рыночных

реформ при использовании управленческой практики высокоразвитых стран. В отличие от зарубежного опыта, в российской управленческой практике переход от программного к стратегическому управлению как на государственном, так и на региональном и муниципальном уровнях основывался на использовании методологии разработки пятилетних планов в социалистический период, а также её дополнений результатами отечественных исследований. В их число входят представленная авторами настоящей статьи систематизация разработанных к настоящему времени методологических подходов, а также базовых принципов формирования системы стратегического управления.

Abstract. Aim. Substantiation of the features of the development of the strategic management system at the regional level in the context of high differentiation of Russian regions with adequate improvement of its principles and tools.

Objectives. To determine the prerequisites for the transition from programmatic to strategic management and theoretical and methodological approaches to the use of the corporate management concept at the regional level. To clarify the concept of "strategic management of regional development", to substantiate the system of its main elements and to systematize the principles most significant for the current stage of development of the Russian economy.

Methodology. This study uses the basic concepts of strategic management and the theoretical provisions of spatial development, methods of deduction, induction, theoretical generalization and comparative analysis.

Results. The definition of strategic regional management has been clarified, which focuses on management as a response to external and internal changes, competitiveness in the interconnected system "state-regions-region", aimed at improving the quality of life of the population. The main differences in approaches to the formation of strategies of the region and the organization, and especially in relation to human capital, have been established. The system of the main elements of strategic management of the region is presented. The phasing of the

development of the strategic management system in Russia is proposed and its key factors are substantiated. The systematization of the most significant principles of strategic management of regional development in modern conditions is made.

Conclusions. The transition from programmatic to strategic management in Russia, including its theoretical, methodological and regulatory support, is a natural consequence of the implementation of market reforms using the management practices of highly developed countries. Unlike foreign experience, in Russian management practice, the transition from programmatic to strategic management at both the state and regional and municipal levels was based on the use of the methodology for developing five-year plans during the socialist period, as well as its additions by the results of domestic research. These include the systematization of methodological approaches developed so far, as well as the basic principles of forming a strategic management system, presented by the authors of this article.

Ключевые слова: регион, развитие, теоретические подходы, эволюция, стратегическое управление, особенности, принципы, систематизация

Keywords: region, development, theoretical approaches, evolution, strategic management, features, principles, systematization

Стратегическое управление региональным развитием занимает обширную часть спектра менеджмента в области государственного управления регионом. Вместе с тем, по мнению многих экспертов, в настоящее время стратегическое управление региональным развитием в России, по большей части, носит формальный характер, механизм разбалансирован, с низкой эффективностью. При этом, следует отметить, что смысл управления региональным стратегическим развитием заключается в долгосрочном обеспечении качественных и количественных результатов. Сейчас, особенно в текущих условиях беспрецедентного санкционного давления, когда развитие российского государства нацелено, прежде всего, на развитие

внутренних возможностей для социально-экономического развития по всем направлениям, есть необходимость в уточнении современных методико-теоретических инструментов для оперативного управления стратегическим региональным развитием в качестве ответа на меняющиеся внешние и внутренние условия. Для обеспечения гармоничного и поступательного развития института управления стратегическим развитием региона необходимо понимание сути формирования и трансформации данного механизма.

Ключевой предпосылкой для активного внедрения методик стратегического управления в практику государственного регулирования западных стран стало обострение социально-экономических проблем многих экономик мира после кризиса 1970-х годов. Нарастающие процессы глобализации привели к стремительному развитию межтерриториальной и межгосударственной конкуренции, в условиях которой механизмы управления на уровне регионов становились все сложнее и специфичнее. В результате, к началу 1980-х годов некоторые адаптированные элементы стратегического управления фирм и корпораций стали все чаще использоваться при разработках комплексных программ социально-экономического развития регионов [1].

При этом, зарубежные и отечественные исследователи делают попытки применить концепции корпоративного менеджмента к государственному стратегическому управлению, в том числе на региональном уровне [2, 3, 4].

По нашему мнению, это не является правомерным, поскольку принципы стратегического регионального развития значительно отличаются от тех, которые применяются по отношению к организациям и корпорациям. Сделанное в рамках настоящего исследования теоретическое обобщение понятийного аппарата стратегического управления позволяет признать следующие отличительные признаки его использования применительно к региональному развитию:

- автономность функционирования. Организация автономна, регионы являются составной частью государства и при принятии стратегических решений оказывают влияние решения других регионов и государства в целом;
- горизонты планирования. Гарантированное длительное существование региона в противовес организациям, которые могут легко трансформироваться, объединяться и ликвидироваться накладывает отпечаток на горизонт планирования при стратегическом управлении. Для организаций, как правило данный параметр составляет не более 3-х лет, для регионов при долгосрочном планировании – от 6 лет и более;
- отношение к человеческому капиталу. Для организации он является ресурсом в решении производственных задач, тогда как для социально-экономической системы регионального уровня со множеством связей управление регионом рассматривается прежде всего для всемерного увеличения человеческого капитала как главного ресурса улучшения качества жизни населения.

Таким образом, **стратегическое управление регионом – это управление его развитием, направленное на достижение обозначенных долгосрочных стратегических целей с реакцией на возникающие внешние и внутренние изменения, обеспечивающее его конкурентоспособность во взаимосвязанной системе «государство-регионы-регион» на инновационной основе для улучшения благосостояния граждан и их комфортного проживания.**

Примечательно, что в научной литературе большая часть исследований посвящена стратегическому региональному планированию, а не управлению. При этом по контексту часто речь идет именно про управление. Рассмотрим основные подходы к содержанию и взаимосвязи понятий «стратегическое планирование» и «стратегическое управление».

Общепринято, что в научную среду термин «стратегическое планирование» ввёл А. Чандлер в середине прошлого столетия, который впервые определил включение его в методы управления при определении основных долгосрочных целей и задач предприятия, а также направление развития и выстраивания приоритетов, обеспечение ресурсами и их распределение, для достижения этих целей [5].

Последователи системного подхода рассматривают стратегическое планирование как взаимосвязанную плеяду управленческих процессов: определение целей, анализ среды, выбор стратегии, и далее, соответственно, декомпозиция процессов на подсистемы [6].

При процессном подходе стратегическое планирование основывалось на реализации в управленческой практике системы последовательных взаимосвязанных этапов, направленных на разработку и поддержание стратегического равновесия между целями и возможностями организации в изменяющихся рыночных условиях [7].

Нормативный подход базируется на законодательно-регламентирующих документах, приказах, постановлениях и прочее. Например, разработка российских стратегических документов разного уровня, включая национальные, региональные и муниципальные стратегии социально-экономического развития на средне- и долгосрочную перспективу урегулирована Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8].

В настоящем исследовании авторы поддерживают управленческий подход, в рамках которого стратегическое планирование рассматривается как элемент управления развитием объекта (предприятия, региона, муниципального образования и т. п.). В частности, М. Мескон, М. Альберт и Ф. Хедоури определяют стратегическое планирование как набор действий и решений, предпринятых руководством, которые ведут к разработке

специфических стратегий, предназначенных для того, чтобы помочь организации достичь своих целей [9].

Применительно к настоящему объекту исследования управленческий подход следует сочетать с процессным и системным, поскольку с одной стороны, стратегическое планирование – это управленческий процесс по выбору стратегии развития региона, с другой – это построение системы управления, обеспечивающей регион долгосрочным конкурентным преимуществом.

Представленный в настоящей статье анализ современных подходов к стратегическому планированию и управлению регионом, позволяет признать, что их подавляющая часть базируется на понимании стратегического планирования как эффективного механизма и инструмента регионального управления, учитывающего внутренние возможности региона, а также влияние факторов внешней среды.

Его использование в современной управленческой практике предполагает реализацию трёх последовательных этапов: стратегическое планирование, реализацию стратегии и стратегический контроль. В региональном стратегическом планировании делается анализ текущего состояния, далее разрабатываются прогнозы социально-экономического развития территории, затем на их основе ставятся цели и разрабатываются стратегические планы с формированием программ развития. К особенностям стратегического планирования в региональном управлении необходимо отнести учёт высокой дифференциации территориальных, экономических и социальных диспропорций, а также применение целостного подхода.

Обобщив выше представленный материал по раскрытию понятий стратегического управления и планирования регионом, их взаимосвязи и условиям реализации, представим авторскую систему основных элементов стратегического управления регионом (рис.1). Поскольку на развитие региона значительное влияние оказывают факторы внешнего характера, учет

и оценка которых обязательны при формировании стратегии, в систему добавлен раздел «внешняя среда» (для региона это федеральный и международный уровень). Учет особенностей применения ресурсов на каждом этапе стратегического управления позволит обеспечить максимально полное и эффективное использование всех имеющихся возможностей региона на основе согласования интересов в системе отношений «население – бизнес – власть».

И, наконец, в данной системе отдельно выделены сферы управленческого воздействия в рамках реализации региональной стратегии – экологическая, социальная, технологическая, экономическая и политическая. Данные сферы хорошо коррелируют с объектами управленческого воздействия регионального стратегического управления и создают эффективную систему социально-экономического функционирования региона.



Рис.1 Система основных элементов стратегического управления регионом

Источник: составлено авторами

В отличие от зарубежного опыта развития стратегического управления, где оно пришло в поддержку оперативному менеджменту, в России с начала 1920-х годов планирование осуществлялось пятилетними планами, что послужило фундаментом для дальнейшей трансформации в стратегирование, которое стало применяться только в конце XX века. Этому предшествовали многочисленные исследования методологических проблем стратегического управления, включая его главную функцию - планирования на региональном уровне.

По нашему мнению, развитие стратегического управления в современной России правомерно сгруппировать в пять этапов:

1 этап. 1992–1995 гг.

Этот этап характеризуется относительно пассивной работой федеральных институтов власти в области проведения эффективной региональной политики, в связи с чем регионы развивались практически самостоятельно, без поддержки федерального центра. В результате выделились экономически сильные территории, обострились региональные межнациональные конфликты.

2 этап. 1995–2000 гг.

Данный этап характеризуется активизацией федеральных властей в сфере разработки и принятия региональных программ и стратегий. Многие исследователи отмечают, что система планирования и прогнозирования в постсоветский период базировалась на основных положениях Федерального закона от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

3 этап. 2000–2005 гг.

Начало данного этапа связано со стартом нового политического цикла в России, который характеризовался укреплением государственной власти и упорядочением системы государственного управления. Значимым событием

в этом процессе стало создание федеральных округов как нового уровня управления регионами в стране [10].

4 этап. 2005–2014 гг.

Данный этап охарактеризовался формированием нового подхода к совершенствованию государственной региональной политики при обеспечении акцента на усиление федеральной поддержки наиболее значимых для достижения национальных целей территорий, отраслей и видов экономической деятельности. Созданная в 2005г. при Министерстве регионального развития Межведомственная комиссия разработала концепцию «Стратегии социально-экономического развития регионов РФ» до 2020 г., в которой был задан вектор на дальнейшее развитие региональной политики с созданием условий и поддержкой социально-экономического развития, а именно повышение качества жизни и благосостояния населения, вывод экономического роста на позиции устойчивости и высокого качества, создание условий конкурентного развития регионов.

5 этап. 2014 г. – настоящее время

Принятый в 2014 г. Закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Закон № 172-ФЗ) стал не только основополагающим документом стратегического планирования в России, но и утвердил федеральный центр в качестве локомотива в методологии и практике социально-экономического стратегирования. В законе обоснована идея «вертикали» стратегического планирования с обозначением в ней позиций управления на региональном и муниципальном уровне, что логично соотносится федеративным государственным устройством. В данном документе также отражена взаимосвязь отраслевого и пространственного факторов стратегического планирования, предусмотрены соответствующие документы, в т.ч. государственные программы.

В настоящее время, в качестве правового оформления стратегического планирования на местном уровне стало утверждение Указом Президента

Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации [11]. Данным Указом был установлен ряд требований к организации стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, дополняющих и раскрывающих нормы Федерального закона № 172-ФЗ. В частности, было установлено, что порядок взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования определяется Президентом Российской Федерации, а цикл стратегического планирования – сроком его полномочий. В этом законе определены необходимость координации стратегического управления и мер бюджетной политики, а также требования по строгому соблюдению последовательности и порядка разработки документов стратегического планирования, при обязательном расчёте показателей стратегического планирования на всех уровнях публичной власти по единой методологии [12].

Ключевым методологическим положением формирования системы стратегического управления регионом является объективная обоснованность его принципов с учетом изменений условий внешней среды. Многие авторы в своих исследованиях по стратегическому управлению и планированию обозначают свои доводы в пользу собственных положений формирования и обобщения принципов, их номенклатуру и характеристику. Так, обширный перечень принципов стратегического планирования (научности, целенаправленности, адаптивности, комплексности и т.д.) приводится О. В. Коломийченко и В. Е. Рохчиным. Среди них, в том числе, есть экзотический принцип «первого руководителя» (является важным принципом при строго вертикальной форме управления) [13]. А. И. Татаркин при разработке теории интегративного стратегирования развития территорий выделял такие принципы, как территориальный детерминизм, верификации территориальных решений, учета территориальной индивидуальности, системно-структурной целостности и инновационной приоритетности [14].

В. Е. Селиверстов в своей работе «Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике» сформулировал свои основные принципы регионального стратегического планирования, которые рассматриваются «не как идеологические максимы, но как основополагающие начала, определяющие содержание конкретных программных документов регионального стратегического планирования в России». Это принципы системности; социальной доминантности; историзма (единства времени и пространства); партнерства; баланса и согласования интересов; научности, объективности и доказательности; повышения конкурентоспособности регионов различного ранга и их систем управления; открытости и информационной доступности; обучаемости и инновационности [15].

К настоящему времени можно считать общепризнанными принципы системности, адаптивности, адекватности, вариативности и др., при учёте некоторых специфических принципов, предлагаемых в условиях высокой дифференциации российских регионов под влиянием масштабных санкций стран Запада и США.

По нашему мнению, базирующемуся как теоретических исследованиях последних лет, так и на тенденциях изменения государственной региональной политики, наиболее приемлемой современной этапа можно рассматривать следующую систематизацию наиболее значимых для стратегического управления региональным развитием принципов (рис. 2):

- методологические принципы, представляющие собой кратко сформулированные теоретико-методологические положения построения и реализации любой стратегии региона;
- иерархические принципы, позволяющие выстроить многоступенчатую систему стратегического управления с распределением функций между участниками;

- институциональные принципы, определяющие роль институтов и их влияние на стратегическое социально-экономическое развитие регионов;
- временные принципы реализации стратегии с чётким мониторингом результатов по временным показателям с промежуточными вехами для определения эффективности процесса;
- социальные принципы, позволяющие встроить интересы населения в развитие региона и обеспечить достижение главной цели стратегического управления региональным развитием - повышение уровня и качества жизни населения, проживающего на конкретной территории;
- экономические принципы, обеспечивающие повышение конкурентоспособности региона на внешних рынках и возможность финансирования реализации стратегических программ его развития в условиях дефицитности бюджетов всех уровней;
- принципы сбалансированности, позволяющие обеспечить достижение стратегических целей развития региона при гармоничной корреляции зависимых отраслей в существующих и прогнозируемых геополитических и экономических условиях.



Рис. 2. Систематизация принципов регионального стратегического планирования и управления

Источник: составлено авторами.

Результаты реализации многих социально-экономических стратегий России и её регионов, прежде всего дальневосточных, за первую четверть

XXI столетия позволяют считать весьма актуальным дальнейшее развитие методологических подходов к повышению эффективности стратегического управления, особенно с учётом масштабности и сложности проблем достижения устойчивости национального развития в среднесрочной перспективе.

Список источников

1. Стратегическое сафари: Экскурсия по дебрям стратегического менеджмента / Генри Минцберг, Брюс Альстранд, Жозеф Лампель; Пер. с англ. — М.: Альпина Паблишер, 2013 — 367 с.
2. Кларк Я. Д., Суэйн Г. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным // Экономическая политика. 2006. № 3.
3. Добролюбова Е. И. Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3.
4. Пири А. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: достижение и перспективы на федеральном уровне / Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М.: Алекс, 2005.
5. Chandler A. D. Strategy and Structure: A Chapter in the History of Industrial Enterprises. — Cambridge: MIT Press, 1962. — P. 4.П
6. Толстяков Р. Р., Гутчель Р. Г. Системный подход к результативности стратегического управления предприятием // Социально-экономические процессы и явления. — 2014. — № 5. — С. 71.П
7. Голубков Е. П. Стратегическое планирование и роль маркетинга в организации // Маркетинг в России и за рубежом. — 2000. — № 3. — URL: <http://www.mavriz.ru/articles/2000/3/339.html>

8. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный Закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. — Ст. 3.
9. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. — М.: Дело, 1999. — С. 32.
10. Указ Президента РФ от 13.05 2000 г. № 849 “Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации”
11. Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 “Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации”
12. Стратегическое планирование на местном уровне / Попов Р. А., канд. геогр. наук, Пузанов А. С., канд. геогр. наук – Москва: Фонд «Институт экономики города», 2023, 144 с.
13. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 436 с.
14. Экономическая безопасность России: уроки кризиса и перспективы роста / Под ред. В.А. Черешнева, А.И. Татаркина, М.В. Федорова. Т.1. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2012. – 1312 с.
15. Селиверстов В.Е. Эволюция категорий и принципов регионального стратегического планирования // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010. – Выпуск 6. – С.59 – 79

References

1. Strategic safari: A tour through the wilds of strategic management / Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand, Joseph Lampel; Translated from English — М.: Alpina Publisher, 2013 — 367 p.
2. Clark J. D., Swain G. Implementation of results-based management principles in the public administration sector: the boundary between the real and the surreal // Economic policy. 2006. № 3.

3. Dobrolyubova E. I. Implementation of principles and procedures of results management in the Russian Federation: interim results and development directions // Issues of state and municipal management. 2008. № 3.
4. Piri A. Results-based medium-term budgeting: achievements and prospects at the federal level / The strategy of public administration reform in Russia and its implementation at the regional level. Moscow: Alex, 2005.
5. Chandler A.D. Strategy and Structure: A. Chapter in the History of Industrial Enterprises. Cambridge: MIT Press, 1962. p. 4.P
6. . 6. Tolstyakov R. R., Gutchel R. G. A systematic approach to the effectiveness of strategic enterprise management // Socio-economic processes and phenomena. — 2014. — No. 5. — P. 71.P
7. Golubkov E. P. Strategic planning and the role of marketing in the organization // Marketing in Russia and abroad. — 2000. — № 3. — URL: <http://www.mavriz.ru/articles/2000/3/339.html>
8. On Strategic Planning in the Russian Federation: Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014. — V. 3.
9. Mescon M., Albert M., Khedouri F. Fundamentals of Management: translated from English — Moscow: Delo, 1999. — p
10. Decree of the President of the Russian Federation dated 05/13, 2000 No. 849 “On approval of the Fundamentals of state policy in the field of strategic planning in the Russian Federation”
11. Decree of the President of the Russian Federation No. 633 dated November 8, 2021 “On Approval of the Fundamentals of State Policy in the Field of Strategic Planning in the Russian Federation”
12. Strategic planning at the local level / Popov R. A., Candidate of Geographical Sciences, Puzanov A. S., Candidate of Geographical Sciences – Moscow: Institute of Urban Economics Foundation, 2023, 144 p.
13. Seliverstov V.E. Regional strategic planning: from methodology to practice. Novosibirsk: IEOPP SB RAS, 2013. 436 p.

14. Russia's Economic Security: lessons from the crisis and growth prospects / Edited by V.A. Chereshev, A.I. Tatarkin, M.V. Fedorov. Vol.1. Yekaterinburg: Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 2012. 1312 p.

15. Seliverstov V.E. Evolution of categories and principles of regional strategic planning // Problem analysis and public management design. – 2010. – Issue 6. – pp.59-79

© Латкин А.П., Белов С.Г., 2025. *Московский экономический журнал*, 2025, № 10.