

# Методический подход к согласованию стратегических приоритетов государственной региональной политики развития старопромышленных регионов Российской Федерации

## Methodological Approach to the Coordination of Strategic Priorities of the State Regional Development Policy Old Industrial Regions of the Russian Federation

DOI: 10.12737/2306-627X-2024-13-5-36-40

Получено: 02 сентября 2024 г. / Одобрено: 12 сентября 2024 г. / Опубликовано: 25 октября 2024 г.

**Сорокина Н.Ю.**

Канд. экон. наук, доцент, ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»,  
Россия, 115093, г. Москва, Стремянный пер., д. 36,  
e-mail: sorokina-tula@mail.ru

**Sorokina N.Yu.**

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Plekhanov Russian University of Economics,  
36, Stremyanni per., Moscow, 115093, Russia,  
e-mail: sorokina-tula@mail.ru

### Аннотация

Формирование стратегических приоритетов государственной региональной политики развития старопромышленных регионов осложняется множественностью ее акторов и необходимостью согласования пространственных и отраслевых приоритетов регулирующего воздействия. В статье представлен методический подход к согласованию приоритетов пространственного и отраслевого развития старопромышленных регионов, реализованный в формате схемы, отражающей логику и последовательность действий, нацеленных на достижение стратегических целей развития регионов в соответствии со стратегическими национальными приоритетами Российской Федерации. Произведена апробация методического подхода на примере Саратовской области — одного из старопромышленных регионов России, обладающих потенциалом экономического роста в рамках индустриальной модели развития. Обоснована необходимость использования в процессе согласования двух подходов: первый должен быть использован для согласованного достижения стратегических приоритетов федерального центра, с одной стороны, и старопромышленных регионов и предприятий и организаций «отраслевого ядра», с другой (согласование «по вертикали»); второй — в целях согласования региональных приоритетов пространственного и отраслевого развития старопромышленного региона (согласование по «горизонтали»). Представлены предложения по формированию перечня согласованных приоритетов пространственного и отраслевого развития Саратовской области, реализация которых будет способствовать преобразованию региона в точку роста национальной экономики России.

**Ключевые слова:** старопромышленный регион, государственная региональная политика, стратегическое планирование, согласование приоритетов, отраслевое и пространственное развитие.

### Abstract

The formation of strategic priorities of the state regional policy for the development of old-industrial regions is complicated by the multiplicity of its actors and the need to coordinate spatial and sectoral priorities of regulatory impact. The article presents a methodological approach to coordinating the priorities of spatial and sectoral development of old industrial regions in the format of a scheme reflecting the logic and sequence of actions aimed at achieving strategic goals of regional development in accordance with the strategic national priorities of the Russian Federation. The methodological approach was tested on the example of the Saratov region, one of the old industrial regions of Russia with growth potential within the framework of the industrial development model. The necessity of using two approaches in the coordination process is justified: the first should be used to achieve the strategic priorities of the federal Center in a coordinated manner, on the one hand, and the old industrial regions and enterprises and organizations of the "industrial core", on the other (coordination "vertically"); the second — in order to coordinate the regional priorities of spatial and sectoral development of the old industrial region (horizontal alignment). Proposals are presented for the formation of a list of agreed priorities for the spatial and sectoral development of the Saratov region, the implementation of which will contribute to the transformation of the region into a point of growth of the national economy of Russia.

**Keywords:** old industrial region, state regional policy, strategic planning, coordination of priorities, sectoral and spatial development.

**Постановка проблемы.** Под государственной региональной политикой развития старопромышленных регионов нами понимается система целей, задач и действий федерального центра и субъектов Российской Федерации, осуществляемых при участии широкого круга участников — органов местного самоуправления, бизнеса и гражданского общества, по регулированию экономического и социального развития субъектов Федерации и обеспечивающих достижение стратегических целей их развития в соответствии со стратегическими национальными приоритетами Российской Федерации.

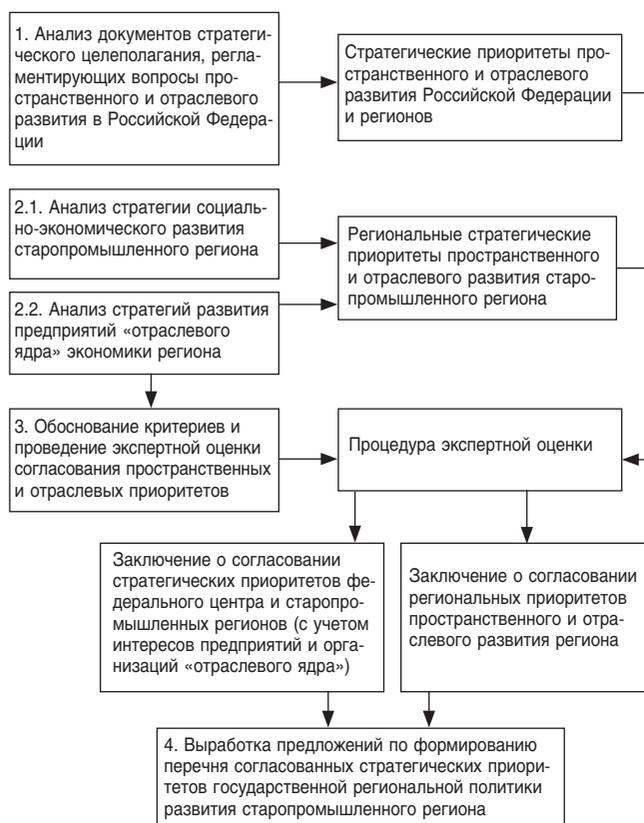
Деятельность по формированию стратегических приоритетов государственной региональной политики развития старопромышленных регионов Российской Федерации предполагает рассмотрение двух важнейших проблем:

- во-первых, наличие нескольких субъектов (федеральный центр и субъекты Федерации), а также усиливающаяся роль негосударственных участников, усложняют процессы согласования их стратегических приоритетов;
- во-вторых, государственное регулирование развития старопромышленных регионов исходя из специфики регионов данного типа [1] требует адекватного учета пространственных и отраслевых приоритетов их развития, что должно быть реализовано в логике стратегического подхода.

Сложность указанных проблем и важность их решения для развития старопромышленных регионов — территорий, составляющих существенную часть субъектов Российской Федерации, обуславливают актуальность исследования и его практическую значимость.

**Методология исследования.** Исследование основано на методологии *New Public Governance (NPG)*, раскрывающей содержание государственного управления как системы кооперации и сотрудничества государственных субъектов регулирующего воздействия и негосударственных участников в процессе обеспечения общественных интересов. Методология *NPG*, отражающая изменения в понимании роли государства в современном обществе и актуальные векторы трансформации его функций, нашла развитие в трудах Б. Джессопа [2], М. Маццукато [3], Г.Л. Купряшина [4] и других авторитетных российских и зарубежных исследователей.

**Результаты исследования.** Методический подход к согласованию стратегических приоритетов государственной региональной политики развития старопромышленных регионов Российской Федерации представлен на рис. 1.



**Рис. 1.** Подход к согласованию стратегических приоритетов государственной региональной политики развития старопромышленных регионов Российской Федерации

1. *Анализ документов стратегического целеполагания, регламентирующих вопросы пространственного и отраслевого развития в Российской Федерации*, позволяет конкретизировать следующие стратегические приоритеты отраслевого и пространственного развития, представляющие собой важнейшие социально-экономические эффекты, кото-

рые должны быть достигнуты в пространстве страны в целом и ее регионов: повышение качества жизни населения, укрепление единства экономического пространства Российской Федерации, сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню и темпам социально-экономического развития, сглаживание структурных диспропорций в развитии территорий и отраслей регионов, совершенствование системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации.

2. *Анализ стратегий социально-экономического развития старопромышленных регионов и стратегий развития предприятий «отраслевого ядра»<sup>1</sup> экономики региона*, выполненный в отношении Саратовской области [5] — старопромышленного региона, обладающего потенциалом экономического роста в рамках индустриальной модели развития, позволяет определить следующие региональные стратегические приоритеты отраслевого и пространственного развития: обеспечение сбалансированного роста промышленности региона, рост человеческого капитала региона, технологическая модернизация базовых отраслей промышленности экономики региона, повышение качества деловой среды, развитие внутри- и межрегиональной производственной кооперации.

3. *Обоснование критериев и проведение экспертной оценки согласования пространственных и отраслевых приоритетов развития старопромышленного региона.* В качестве первого критерия предложено использовать степень согласования национальных (федеральных) и региональных интересов, поскольку выбор данного критерия позволяет наиболее успешно решить задачу балансировки «разнородных приоритетов и направлений преобразования территорий» [6]. Подход, основанный на согласовании интересов различных уровней системы государственного управления Российской Федерации, показал хорошие результаты при решении проблемы согласования интересов отдельных регионов и Российской Федерации в целом [7; 8], а также при решении проблемы согласования стратегических целей документов различных уровней системы стратегического планирования страны [9; 10].

<sup>1</sup> Под «отраслевым ядром» экономики старопромышленного региона предложено понимать совокупность среднетехнологичных отраслей обрабатывающей промышленности, вносящих наиболее весомый вклад в валовой региональный продукт и определяющих экономическую специализацию территории. В соответствии с классификацией отраслей по технологической интенсивности ОЭСР, к средне-технологичным отраслям промышленности относятся те, у которых отношение затрат на НИОКР к добавленной стоимости составляет от 1 до 8%.

Что касается согласования региональных приоритетов пространственного и отраслевого развития старопромышленного региона, то в отношении данной проблемы целесообразно использовать критерий «*преemptивность*», отражающий наличие «закономерной связи» [11] между приоритетами пространственного и отраслевого развития.

Специфика предмета оценки определяет выбор метода — *экспертная оценка* с представлением экспертного заключения относительно степени согласования стратегических приоритетов «по вертикали» и «по горизонтали». Процедура экспертной оценки предполагает использование *словесного способа*, при котором оценка реализуется в формате текста по пунктам (шагам), определяющим последовательность действий. В качестве экспертов могут быть привлечены представители Российской академии наук, профильных министерств и ведомств, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, а также других научных и экспертных организаций, занимающиеся вопросами стратегического планирования и управления.

Основные выводы, сделанные по итогам экспертной оценки согласования пространственных и отраслевых приоритетов развития Саратовской области, заключаются в следующем:

- общие стратегические приоритеты пространственного и отраслевого развития Российской Федерации и региональные стратегические приоритеты пространственного и отраслевого развития Саратовской области в целом согласованы. Однако, если в отношении первых четырех приоритетов имеет место сопряжение стратегических приоритетов федерального и регионального уровней, то в части последнего речь может идти лишь о частичном согласовании. На наш взгляд, повышение качества деловой среды в регионе, вероятно, будет способствовать формированию позитивных сдвигов в системе расселения и размещения производительных сил, однако для полноценной реализации указанного общего стратегического приоритета целесообразно осуществить корректировку заявленного регионального приоритета в направлении усиления связи с федеральным стратегическим приоритетом;
- региональные стратегические приоритеты пространственного и отраслевого развития Самарской области либо согласованы частично, либо рассогласованы. Среди указанных стратегических приоритетов к пространственным с определенной долей условности могут быть отнесены следу-

ющие: «Рост человеческого капитала региона», «Развитие внутри- и межрегиональной производственной кооперации» и «Совершенствование системы расселения и размещения производительных сил региона на основе кластерного подхода»; к отраслевым — «Обеспечение сбалансированного роста промышленности региона» и «Технологическая модернизация базовых отраслей промышленности региона».

Выполненный анализ документов стратегического планирования Саратовской области, в которых отражены региональные стратегические приоритеты пространственного и отраслевого развития, показал следующее. В отношении стратегического отраслевого приоритета «Обеспечение сбалансированного роста промышленности региона» имеется частичное согласование с такими целями пространственного развития, как «Рост человеческого капитала региона» и «Развитие внутри- и межрегиональной производственной кооперации»; что касается отраслевого приоритета «Технологическая модернизация базовых отраслей промышленности региона», то его связь с пространственными приоритетами «Развитие внутри- и межрегиональной производственной кооперации» и «Повышение качества деловой среды в регионе» в документах стратегического планирования региона не прослеживается;

- региональные стратегические приоритеты отраслевого развития Саратовской области хорошо согласованы между собой, что же касается пространственных приоритетов, то они либо согласованы частично, либо рассогласованы. На наш взгляд, причина сложившейся ситуации может заключаться в ведомственной разобщенности, поскольку приоритеты отраслевого развития формируются при непосредственном участии одного органа исполнительной власти региона — министерства промышленности и энергетики области; что же касается пространственных приоритетов, то их формирование и реализация находятся в компетенции нескольких министерств, в частности, министерства экономического развития, министерства труда и социальной защиты, министерства образования и др.
4. *Выработка предложений по формированию перечня согласованных стратегических приоритетов государственной региональной политики развития старопромышленного региона.* В части формирования стратегических приоритетов пространственного и отраслевого развития Российской Федерации может быть рекомендовано следующее: при про-

ведении государственной региональной политики федерального центра усилить внимание к вопросам управления развитием пространственно-отраслевой структуры страны и ее регионов. Документы стратегического планирования федерального уровня в обязательном порядке должны содержать согласованные приоритеты развития в отраслевом и территориальном разрезах, которые (в целях большей практической полезности) должны быть конкретизированы до уровня целевых ориентиров и показателей развития. При таком подходе будет обеспечено условие согласования приоритетов федерального и регионального уровней на начальном этапе стратегического планирования и управления.

В части согласования региональных приоритетов пространственного и отраслевого развития Саратовской области может быть рекомендовано следующее:

- на наш взгляд, повышение качества деловой среды в регионе, вероятно, будет способствовать формированию позитивных сдвигов в системе расселения и размещения производительных сил, однако для полноценной реализации указанного общего стратегического приоритета целесообразно осуществить корректировку заявленного регионального приоритета следующим образом: «совершенствование системы расселения и размещения производительных сил региона на основе кластерного подхода». Повышение качества деловой среды в регионе является значимым условием реализации указанного регионального стратегического приоритета;
- при разработке региональных стратегических приоритетов пространственного и отраслевого развития конкретного старопромышленного региона следует принимать во внимание стратегии и планы развития соседних и других старопромышленных регионов в целях достижения возможных синергетических эффектов межрегионального взаимодействия и обеспечения более эффективного использования средств федерального и региональных бюджетов.

**Заключение.** В основу формирования стратегических приоритетов региональной политики развития старопромышленных регионов должен быть положен принцип согласованности, содержание которого заключается в обеспечении сбалансированности стратегических приоритетов пространственного и отраслевого развития старопромышленных регионов. Реализация данного принципа предполагает разработку механизмов согласования стратегических приоритетов ключевых акторов государственной ре-

гиональной политики — федерального центра и старопромышленного региона при участии предприятий и организаций «отраслевого ядра» экономики региона как важнейших негосударственных участников региональной политики развития регионов данного типа.

Реализация предложенного методического подхода к согласованию приоритетов пространственного и отраслевого развития, на наш взгляд, будет способствовать оздоровлению социально-экономической ситуации в старопромышленных регионах как основы сокращения межрегиональных различий в качестве жизни населения и расширения географии экономического роста в Российской Федерации.

### Литература

1. *Сорокина Н.Ю.* Классификация старопромышленных регионов в целях реализации дифференцированной региональной политики [Текст] / Н.Ю. Сорокина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2024. — Т. 20. — № 4. — С. 608–627.
2. *Джессоп Б.* Государство: прошлое, настоящее и будущее [Текст] / Б. Джессоп; пер. с англ. С. Моисеева; под научн. ред. Д. Карасева. — М.: Дело, 2019. — 504 с.
3. *Мацукато М.* Предпринимательское государство: развеваем мифы о государственном и частном секторе [Текст] / М. Мацукато. — М.: Изд-во ВШЭ, 2023. — 360 с.
4. *Купряшин Г.Л.* Публичное управление [Текст] / Г.Л. Купряшин // Политические науки. — 2016. — № 2. — С. 101–131.
5. Постановление правительства Саратовской области от 30 июня 2016 года № 321-П «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года». — URL: <https://docs.cntd.ru/document/467710021?ysclid=loqxfqcmpd957485604>
6. *Лаврикова Ю.Г.* Согласование приоритетов научно-технологического и пространственного развития промышленных регионов [Текст] / Ю.Г. Лаврикова, В.В. Акбердина, А.В. Суворова // Экономика региона. — 2019. — Т. 15. — Вып. 4. — С. 1022–1035.
7. *Иванов О.Б.* Национальные проекты России. Региональное измерение [Текст] / О.Б. Иванов, Е.М. Бухвальд // ЭТАП. Экономическая теория, анализ и практика. — 2019. — № 1. — С. 37–53.
8. *Глезман Л.В.* Приоритеты пространственно-отраслевого развития регионов в условиях цифровизации экономики [Текст] / Л.В. Глезман // Вопросы инновационной экономики. — 2021. — Т. 11. — № 2. — С. 581–596.
9. *Сорокина Н.Ю.* Синхронизация приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации и регионов в документах стратегического планирования [Текст] / Н.Ю. Сорокина, Л.А. Беляевская-Плотник // Региональная экономика. Юг России. — 2022. — Т. 10. — № 1. — С. 16–27.
10. *Ленчук Е.Б.* Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения [Текст] / Е.Б. Ленчук // Инновации. — 2020. — № 2. — С. 24–28.
11. *Рубанов В.Г.* Понятие «Преемственность» и его социальное измерение [Текст] // Известия Томского политехнического университета. — 2013. — Т. 323. — № 6. — С. 103–110.

## References

1. Sorokina N.Yu. Classification of old industrial regions in order to implement a differentiated regional policy // Nacional'nye interesy: priority i bezopasnost' [National interests: priorities and security], 2024, vol. 20, no. 4, pp. 608–627. (in Russian).
2. Jessop B. The state: the past, present and future/ translated from the English by S. Moiseev, under the scientific editorship of D. Karasev. M.: Delo, 2019. 504 p. (in Russian).
3. Mazzucato M. The entrepreneurial state: dispelling myths about the public and private sector" Higher School of Economics. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics, 2023. 360 p. (in Russian).
4. Kupryashin G.L. Public administration // Politicheskie nauki [Political Sciences], 2016, no. 2, pp. 101–131. (in Russian).
5. Resolution of the Government of the Saratov Region dated June 30, 2016, No. 321-P "On approval of the Strategy for socio-economic development of the Saratov region until 2030". URL: <https://docs.cntd.ru/document/467710021?ysclid=loqxfcqmpd957485604>
6. Lavrikova Yu.G., Akberdina V.V., Suvorova A.V. Coordination of priorities of scientific, technological and spatial development of industrial regions // Ekonomika regiona [The economy of the region], 2019, vol. 15, i. 4, pp. 1022–1035. (in Russian).
7. Ivanov O.B., Buchwald E.M. National projects of Russia. Regional dimension // ETAP. Ekonomicheskaya teoriya, analiz i praktika [STAGE. Economic theory, analysis and practice], 2019, no. 1, pp. 37–53. (in Russian).
8. Glezman L.V. Priorities of spatial and sectoral development of regions in the context of digitalization of the economy // Voprosy innovacionnoj ekonomiki [Issues of innovative economics], 2021, vol. 11, no. 2, pp. 581–596. (in Russian).
9. Sorokina N.Yu., Belyaevskaya-Plotnik L.A. Synchronization of priorities of socio-economic development of the Russian Federation and regions in strategic planning documents // Regional'naya ekonomika. Yug Rossii [Regional economy. The South of Russia], 2022, vol. 10, no. 1, pp. 16–27. (in Russian).
10. Lenchuk E. B. Strategic planning in Russia: problems and solutions // Innovacii [Innovation], 2020, no. 2, pp. 24–28. (in Russian).
11. Rubanov V.G. The concept of "Continuity" and its social dimension // Izvestiya Tomskogo politekhnicheskogo universiteta [Bulletin of Tomsk Polytechnic University], 2013, vol. 323, no. 6, pp. 103–110. (in Russian).

