

Председателю диссертационного совета
Д 212.196.13 на базе ФГБОУ ВО
«Российский экономический университет
имени Г.В. Плеханова»
д.э.н., профессору Асалиеву А.М.

ОТЗЫВ

официального оппонента

главного научного сотрудника - заведующего Центром федеративных отношений и регионального развития Федерального государственного бюджетного учреждения Институт экономики Российской академии наук доктора экономических наук, профессора, Бухвальда Евгения Моисеевича на диссертационную работу Мирошников Сергея Николаевича на тему «Государственное управление социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования», представленную на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)

Актуальность темы диссертационного исследования.

Обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации является в настоящее время важнейшим направлением деятельности их органов государственного управления. Это требует применения новых подходов в управлении, прежде всего, с опорой на разработку стратегий, программ и проектов социально-экономического развития субъектов Федерации, на выбор инструментов и подходов к их реализации с обязательным учетом многообразия социально-экономических и иных отношений, складывающихся в регионе. Данный подход предъявляет повышенные требования к содержанию региональных стратегий, к их постоянной актуализации, а также более четкому целеполаганию с учетом специфики территорий.

Однако в настоящее время разработка стратегий, программ и проектов в субъектах Федерации часто осуществляется в виде подготовки разрозненных и слабо связанных между собой документов, вне учета необходимости осуществления общих системных преобразований в экономике регионов, в государственном управлении и обществе в целом. Другими словами, работа в этом направлении в регионах ведется, но без формирования развернутой си-

системы стратегического планирования и ее документального оформления. В этой связи становится необходимым постоянное совершенствование существующих подходов к региональному стратегическому планированию, внесение в эту практику принципиально новых институтов и инструментов, развития соответствующих компетенций лиц, действующих в системе государственного управления субъектов Федерации.

Это говорит о том, что последовательное решение проблем модернизации управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования имеет актуальное научно-методологическое и практическое значение. Это, на наш взгляд, в полной мере определяет научную и научно-практическую значимость диссертационного исследования С.Н. Мирошникова.

Новизна основных положений и выводов диссертационного исследования С.Н. Мирошникова, как мы полагаем, заключается в следующих выводах и обобщениях, полученных лично автором.

Прежде всего, отметим, что автором достигнуто реальное продвижение в развитии теоретико-методологической базы регионального стратегирования. В работе убедительно доказывается, что переход к системе стратегического планирования в современных условиях является одной из наиболее значимых предпосылок обеспечения устойчивого развития региональных социально-экономических систем и страны в целом. Это стимулирует модернизацию экономики регионов на инновационной основе, способствует повышению их конкурентоспособности, а также содействует решению задач оптимизации пространственной структуры российской экономики. Именно в рамках системы стратегического планирования возможно формирование экономических и институциональных условий, необходимых и достаточных для того, чтобы субъекты Федерации имели возможность противостоять внешним угрозам и даже шокам как для российской экономики в целом, так и для каждого ее регионального звена. При этом автором справедливо констатируется, что изучение региональных проблем стратегического планирования «является

сложным и в неполной мере разработанным аспектом экономической науки, в особенности, в части использования стратегического планирования в деятельности региональных органов государственного управления» (стр.7). По обоснованному мнению соискателя, «Государственное управление субъектами федерации, их социально-экономическими системами не может строиться на основе антикризисного управления, краткосрочного и, даже, среднесрочного планирования» (стр.40).

Анализируя исследования по тематике стратегического планирования в отечественной и зарубежной литературе, а также итоги практической работы в этом направлении, автор аргументировано исходит из того, что необходим новый подход к планированию, направленный на «генерирование видения будущего с учетом ресурсов, потребностей, стратегических целей, общественных приоритетов и научных взглядов на пути и способы решения поставленных задач и используемые инструменты» (стр. 28). Здесь очень важным и значимым мы видим вывод о том, что «в современных условиях планирование перестает быть исключительным полномочием только органов управления стран, регионов, городов, муниципальных образований. В процесс стратегического планирования обязательно включаются представители бизнес-структур, некоммерческих организаций, в конечном итоге – все жители данной территории» (стр.37).

Соискателем выявлены и конкретизированы экономические, институциональные и инструментальные особенности стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации по сравнению с осуществлением аналогичной деятельности на федеральном уровне. В частности, автором рассматриваются различия в стратегическом планировании на федеральном и региональном уровнях, обусловленные либо ограниченностью, либо невозможностью применения в субъектах федерации ряда регулирующих инструментов, используемых на федеральном уровне, включая такие, как денежная, валютная, отчасти налоговая и таможенная политика (стр.86). Глубокий анализ этих различий позволяет, по нашему мнению, более четко определить направ-

ления и основные задачи теоретико-методологического обоснования практики регионального стратегического планирования, источники и механизмы его экономического обеспечения, а также круг необходимых институтов и инструментов этой политики со стороны субъектов Федерации.

Особенно также следует отметить оригинальную авторскую структурно-логическую схему обеспечения регионального социально-экономического развития во взаимосвязи государственного управления и системы государственного стратегического планирования (стр.92-97).

Как ценный вклад в развитие теории и практики регионального развития на основе системы стратегического планирования следует оценить проведенное автором исследование сравнительной оценки количественных показателей, характеризующих состояние региональных социально-экономических систем в 2009, 2014 и 2018 годах и ее зависимости от использования стратегического планирования в субъектах Российской Федерации (стр. 101-107). Особо следует отметить вывод автора о том, что «стратегическое планирование обладает способностью умножать влияние других параметров, способствовать устойчивости и сбалансированности полученных результатов – при правильном и активном его использовании» (стр.107).

В работе делается обоснованный акцент на развитие принципов целеполагания в системе стратегического планирования, которое видится автором, прежде всего, как создание благоприятных условий для инвестиций и предпринимательской деятельности в экономике региона, что, в свою очередь, выступает необходимой основой для достижения субъектом Федерации всех иных целей стратегического характера (стр.65-67). Далее, в работе справедливо подчеркивается, что ключевое значение для управления региональным социально-экономическим развитием на основе стратегического планирования имеет выработка целостной системы ключевых целей, желаемых результатов и показателей. Таковая система, по обоснованному мнению, соискателя, должна быть направлена не только и не столько на достижение ряда конкретных показателей, но и в целом стимулировать творческую управленческую

активность, обеспечивать повышение качества текущей деятельности органов государственной власти, выбор системных подходов, соответствующих установленным принципам и направлению достижения стратегических целей.

В отношении методологии целеполагания в региональных документах стратегического планирования соискателем обосновано делается вывод о том, что задачи реализации федеральных государственных программ, национальных проектов и в целом - достижение стратегических целей федерального уровня является важными целевыми ориентирами региональных стратегий и также средством привлечения федерального софинансирования в интересах социально-экономического развития субъектов Федерации. Как показано в работе, решение этой задачи предполагает акцент на активное сотрудничество региональных стратегов с бизнес-сообществом и общественными организациями, на взаимодействие с представителями научного и экспертного сообщества, а также на развитие кадрового потенциала региона.

Наконец, важный вывод в диссертации касается того, что доминантой целеполагания в рамках практики регионального стратегического планирования является определение ключевых целей и других определяющих параметров социальной политики субъекта Федерации (стр.81-84). Автор справедливо подчеркивает, что «Социальные проблемы имеют особую важность в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и, особенно, их высших должностных лиц» (стр.81). Вследствие этого одним из ключевых вопросов деятельности органов государственного управления субъектов Федерации является поддержание соотношения экономических и социальных параметров развития региона при выборе моделей, целей и подходов к развитию территорий, а также определение целей и других параметров социальной политики в рамках стратегического планирования.

С этой методологической позиции автором разрабатывается идея дифференциация направленности различных форм социальной помощи. Это позволяет в рамках стратегического планирования в субъекте Федерации повысить адресный характер мер социальной поддержки. При этом соискателем

излагается интересная мысль о целесообразности реализации региональной «политики, направленной на обеспечение социальной ответственности бизнеса, участия бизнес-структур, малого бизнеса и некоммерческих организаций в решении социальных задач и социальных проектов» (стр.82).

В этой связи, в качестве научной новизны следует выделить развернутую аргументацию автором представлений о необходимости существенно расширить «поле» социально-экономического стратегирования на региональном уровне. Особое внимание хотелось бы обратить на ряд важных выводов, доказывающих целесообразность подготовки такого документа стратегического планирования, как Стратегия пространственного развития субъекта Российской Федерации, Стратегия развития МСП и Стратегия государственно-частного партнерства (ГЧП) (стр.12-13,182, 218-220, 222-223). Стратегия пространственного развития, по мнению соискателя, должна, помимо прочего, обеспечить формирование необходимых институтов и инструментов регулирования пространственного развития экономики субъектов Федерации. Стратегии МСП и ГЧП позволят, по мнению автора, обеспечить приоритетные направления стимулирования развития предпринимательства с точки зрения формирования действенного мотивационного механизма. Таковой должен быть направлен на формирование условий, благоприятных для реализации индивидами новых бизнес-возможностей. В диссертации обосновано делается вывод, что развитие МСП и ГЧП должно включать подготовку кадров из числа потенциальных предпринимателей, формирование у них не только достаточных знаний и навыков, но и индивидуальных амбиций, стремлений, потребностей в личных достижениях, включая целевое содействие вовлечению молодежи в предпринимательскую деятельность.

Важным элементом научной новизны в рассматриваемой диссертационной работе выступает теоретико-методологическая и одновременно практико-ориентированная трактовка рисков реализации стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации. Указанная позиция сформирована в работе на основе авторской концепции практико-ориентированного

подхода к идентификации этих рисков и их преодолению либо снижению. Это дало автору возможность разработать методические рекомендации, позволяющие обеспечить более устойчивое развитие социально-экономической системы субъекта федерации на основе стратегического планирования с исключением значительных рисков ее неуправляемости (стр.110-112).

Очевидный научный и актуальный интерес представляет доказанная автором целесообразность выделения в качестве отдельного направления стратегического планирования такой задачи, как формирование и развитие инновационной производственной инфраструктуры, которая включает промышленные кластеры, технопарки и индустриальные (промышленные) парки (с. 147-153). Актуальность и оригинальность научной позиции автора по данному вопросу состоит в том, что, по его мнению, такой подход позволяет определить направления деятельности региональных органов государственной власти по решению задачи реализации кластерной политики субъектов Федерации. Это также касается региональной стратегии создания производственных парков, технопарков и иных региональных «институтов развития». Эти институты позволяют вовлеченным в подобные структуры предприятиям получить упрощенный доступ к государственной поддержке, гарантиям и финансовым ресурсам; к возможностям выхода со своей продукцией на межрегиональные, национальные и международные рынки, а также приобрести новейшие специальные знания, технологии и методы управления, сформировать высококвалифицированные рабочие и управленческие кадры.

В этом контексте следует согласиться с автором, что разработка и реализация региональной Стратегии пространственного развития имеет основополагающее значение в обеспечении регионального социально – экономического развития (стр.223-227). Поэтому определенный интерес представляет предложенный автором подход к созданию и функционированию территорий с особыми условиями осуществления хозяйствования, заключающийся в расширении возможностей органов государственного управления субъектов федерации по выбору направлений экономической специализации, наборов

льгот и преференций для потенциальных резидентов (участников) и площадок для размещения таких территорий – специальных экономических зон (СЭЗ).

Эти предложения требуют реформы законодательства в сфере создания и функционирования территорий с особыми условиями хозяйствования. Но, по мнению автора, эти предложения могут дать значительный положительный эффект, обеспечив активизацию предпринимательской деятельности в СЭЗ и привлечение в них инвесторов, что создает условия для решения задачи ускорения социально-экономического развития регионов (стр.243-252).

В работе справедливо указывается, что применение системы стратегического планирования требует новых компетенций управленческих кадров. Поэтому разработанные автором методические рекомендации по модернизации системы кадрового обеспечения системы регионального стратегического планирования следует считать важным элементом реализации новых управленческих решений и использования современных подходов в управлении развитием территорий (стр.272-279).

Степень обоснованности и достоверности научных положений диссертационной работы С.Н.Мирошникова не вызывает сомнений. Это в полной мере подтверждается широким использованием соискателем трудов отечественных и зарубежных исследователей, посвященных проблемам государственного управления, а также методов его модернизации и мотивации. При реализации цели и задач диссертационного исследования автором использовались системный подход, а также методы формализации, анализа и синтеза, критического отбора информации и результатов статистических обобщений, сравнительного анализа и экспертных оценок, а также метод графической визуализации фактологической информации.

Вместе с тем, проведенный анализ, делает необходимым сформулировать **отдельные критические замечания** к данной диссертационной работе.

1. В диссертационной работе С.Н. Мирошникова содержится вывод о различиях в стратегическом планировании на федеральном и региональном уровне. Данный вывод, который сам по себе крайне важен для регионального

управления и базируется автором в том числе, на аргументе об ограниченности либо невозможности применения на региональном уровне ряда регулирующих инструментов, используемых на федеральном уровне (денежная, валютная, отчасти налоговая и таможенная политика) (стр.86). Это различие вытекает из установленного Конституцией РФ и федеральными законами разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти. При этом не выделены институциональные и ресурсные аспекты данного различия, что ограничивает рассмотрение реальных особенностей и проблем стратегического управления на уровне субъектов Федерации.

2. На наш взгляд, нуждается в очень серьезном толковании тезис автора относительно того, что «наиболее актуальной в современных условиях является парадигма партисипативной социальной политики, направленной на обеспечение социальной ответственности бизнеса, участия бизнес-структур, малого бизнеса и некоммерческих организаций в решении социальных задач и социальных проектов, что обеспечивает решение не только социальной политики, но и устойчивое и сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов федераций» (стр.82). Нельзя в полной мере разделить тезис автора относительно того, что «налоговое бремя для плательщиков налогов всегда является избыточно высоким и, как правило, возрастает со временем, а успешность деятельности государства в осуществлении социальных программ признается населением, как правило, недостаточной» (стр.82). На наш взгляд, такой вывод носит общий и недостаточно аргументированный характер.

3. В разделе 1.4 (стр. 77-80) автор предлагает использование «Целей устойчивого развития до 2030 года», сформулированных ООН в 2015 г., для определения основных приоритетов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, что едва ли обосновано в силу тех огромных социально-экономических и иных различий, которые характеризуют российские регионы. Эти «Цели...» можно рассматривать лишь как некий шаблон для формулирования региональных стратегий и определения основных направлений и задач деятельности органов государственного управления

субъектов Федерации в рамках практики стратегического планирования.

4. Весьма спорной представляется нам предложенная автором замена существующего многообразия форм и видов территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности новым механизмом развития территорий – специальными экономическими зонами (СЭЗ), применение которого будет якобы проводиться с максимальным учетом предложений органов государственной власти субъектов Федерации и инвесторов (стр.243-252). Здесь, как мы полагаем, автор ставит слишком сложную задачу: с одной стороны говорит о необходимости отказа от «жестко регламентированного многообразия форм и видов территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности», а с другой – действовать с «учетом экономических специализаций и особенностей территории». На наш взгляд, попытка такой замены не решит проблем действующих (федеральных) институтов развития и требует пилотной апробации.

5. Рассматривая пространственное развитие как обязательный элемент (документ) регионального стратегического планирования (стр.223-227), автор упускает такой его важный аспект, как вопросы формирования системы институтов и инструментов, способных обеспечить достижение основных приоритетов пространственного развития субъектов Российской Федерации как необходимого компонента модернизации регионального звена российской экономики. Между тем, именно акцент на формирование таких институтов и инструментов отличает идею регионального пространственного стратегирования от используемых ныне схем территориального планирования. Если такой акцент явно не выражен, то надобность в региональных стратегиях пространственного развития отпадает сама собой, что сегодня и наблюдается повсеместно на местах.

6. Соискатель в своей работе многократно обращается к проблемам финансов, финансирования и его эффективности и пр., но только в порядке частных комментариев. Между тем, кардинальной проблемой стратегического планирования является его согласование с бюджетным планированием и

прогнозированием. Особенно значима эта проблема для регионального и муниципального звена управления, которые, в отличие от федерального центра, не располагают значительными финансовыми резервами и в большинстве случаев вынуждены стратегировать свое развитие с постоянной оглядкой на вспомоществования свыше.

Однако следует принципиально указать на то, что отмеченные нами недостатки не оказывают существенного влияния на научную и практическую ценность данной диссертационной работы и, следовательно, не влияют на ее общую положительную оценку. Очевидна полезность данной диссертационной работы для развития экономической теории и практики управления народным хозяйством как обеспечивающей теоретико-методологическое развитие системных основ государственного управления в целях устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития субъектов Федерации на основе методов стратегического планирования. Диссертационная работа, выполненная С.Н. Мирошниковым, существенно расширяет горизонты научного понимания факторов, определяющих механизм и тенденции развития региональных социально-экономических систем и, соответственно, понимания тех практических задач, в направлении решения которых должны действовать различные институты и инструменты политики развития субъектов Российской Федерации.

С этих позиций диссертационную работу Мирошникова Сергея Николаевича по уровню теоретического анализа, по качеству методологических подходов, по логической мотивации выводов и тщательности проработки практических рекомендаций, по масштабности и глубине рассматриваемого материала, по актуальности и оригинальности идей и суждений можно отнести к числу перспективных теоретических и научно-практических разработок.

Соответствие диссертации паспорту специальностей ВАК Минобрнауки РФ. Исследование соответствует паспорту научных специальностей ВАК Министерства высшего образования и науки Российской Федерации по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (ре-

гиональная экономика) и пунктам областей исследования: п. 3.14. Проблемы устойчивого сбалансированного развития регионов; мониторинг экономического и социального развития регионов; п. 3.17. Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес - структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности; п. 3.20. Особые экономико-правовые режимы регионального и местного развития. Экономические зоны, промышленные округа и иные территориальные «точки» промышленного и инновационного развития.

Выводы. На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что диссертационная работа Мирошникова С.Н. в полной мере представляет собой научно-квалификационную, исследовательскую работу, обладающую научной новизной и практической значимостью. Содержание, структура и логика написания полностью соответствует поставленным задачам и цели диссертационной работы. Автореферат диссертации соответствует тексту работы и содержит основные выводы, обобщения, предложения, имеющиеся в диссертации. Основные теоретические положения и практические рекомендации работы достаточно полно отражены в научных публикациях соискателя (по теме исследования опубликованы 40 научных работ, в том числе - 31 публикация в научных изданиях из Перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора наук.

Диссертационная работа Мирошникова Сергея Николаевича на тему «Государственное управление социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования» выполнена на высоком научном уровне. Данная диссертация является зрелой научно-квалификационной работой, содержащей обоснованные выводы и решение комплекса теоретических, методологических и практических

вопросов актуальной научной и народнохозяйственной проблемы по реализации системы стратегического планирования в регионах России. Диссертационная работа соответствует требованиям пункта 9 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013г. № 842, а ее автор Мирошников Сергей Николаевич заслуживает присуждения ученой степени доктора экономических наук по специальности 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика).

Официальный оппонент
Главный научный сотрудник - заведующий
Центром федеративных отношений и регионального
развития Федерального государственного
бюджетного учреждения науки Институт
экономики Российской академии наук
доктор экономических наук, профессор

Е.М. Бухвальд

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

Почтовый адрес: 117218, Москва,

Нахимовский пр., 32, ИЭ РАН.

Телефон: 8-499-129-06-77; 8-499-129-03-27

Адрес электронный почты: buchvald@mail.ru

