

УДК 332.145

ББК 65.054

DOI 10.31554/2222-9175-2021-41-94-101

З. Б.-Д. Дондоков, Л. В. Потапов

СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ

Рассмотрены стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия. Проведен сравнительный анализ сценариев стратегии развития республики до 2025 г. и результатов ее реализации. Выявлены просчеты в ее разработке: завышенная оценка динамики роста макроэкономических показателей, отсутствие ресурсного обеспечения и действенных механизмов достижения целей. Проведен критический анализ Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2035 г., выполнена оценка показателей достижения целей по трем ее вариантам. Сделан вывод о высокой вероятности негативного влияния кризисных явлений при длительном горизонте планирования.

Ключевые слова: стратегия, Республика Бурятия, социально-экономическое развитие, планирование, регион, сценарии развития, инвестиционные проекты.

Z. B.-D. Dondokov, L.V. Potapov

SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGIES
OF THE REPUBLIC OF BURYATIA

The article discusses the socio-economic development strategies of the Republic of Buryatia. A comparative analysis of the scenarios of the development strategy of the republic until 2025 and the results of its implementation is carried out. The mistakes in its development were revealed: overestimation of the dynamics of growth of macroeconomic indicators, lack of resource provision and effective mechanisms for achieving goals. A critical analysis of the Strategy of socio-economic development of the Republic of Buryatia until 2035 was carried out, and the indicators of achieving goals were assessed for 3 of its options. The conclusion is made about the high probability of the negative impact of the crisis phenomena with a long planning horizon.

Keywords: strategy, Republic of Buryatia, socio-economic development, planning, region, development scenarios, investment projects.

Стратегическое планирование социально-экономического развития субъекта Российской Федерации является важнейшей функцией государственного управления развитием региона. В настоящее время основным документом, опре-

ДОНДОКОВ Зорикто Бато-Дугарович – доктор экономических наук, профессор, заместитель председателя Федерального государственного бюджетного учреждения науки Бурятский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук, главный научный сотрудник отдела региональных экономических исследований Федерального государственного бюджетного учреждения науки Бурятский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук (г. Улан-Удэ, Россия). E-mail: dzorikto@mail.ru.

ПОТАПОВ Леонид Васильевич – доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела региональных экономических исследований Федерального государственного бюджетного учреждения науки Бурятский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук (г. Улан-Удэ, Россия).

деляющим правовые основы стратегического планирования, включая механизм согласованного взаимодействия участников процесса при разработке и реализации документов стратегического планирования, является закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [ФЗ РФ от 28 июня 2014 г.]. В ряде субъектов РФ, включая Республику Бурятия, региональные системы стратегического планирования (далее РССП) стали формироваться еще до вступления в силу указанного закона.

Становление РССП в Республике Бурятия происходило в сложных условиях, связанных с коренной ломкой системы государственного управления, формированием новых экономических институтов, отсутствием соответствующей нормативно-правовой базы, высоким уровнем неопределенности относительно действий федерального правительства. Анализ первых этапов развития региональной системы стратегического планирования в Бурятии, включающих формирование отдельных элементов РССП (1992–2000 гг.) и становление системы в рамках индикативного управления (2001–2007 гг.), описан авторами в предыдущей статье [Дондоков и др. 2017].

С принятием в декабре 2007 г. «Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 года» (далее Стратегия-2025) начался новый этап стратегического планирования. В этом документе стратегической целью обозначено обеспечение качества жизни населения не ниже среднероссийского на основе устойчивого экономического роста с выходом Республики Бурятия на финансовую самообеспеченность [Постановление Правительства РБ...]. Стратегия-2025 включала перечень инвестиционных проектов по отраслям экономики и социальной сферы, запланированных на 2008–2025 гг. Предусматривалось создание межрегиональных кластеров: агропищевого, туристического, строительства и строительных материалов, транспортно-логистического, горнодобывающего, лесопромышленного, альтернативной и малой энергетики.

Рассматривались 3 сценария развития республики (табл. 1):

- инерционное развитие;
- догоняющая индустриализация;
- эколого-технологическое развитие.

В качестве базового в Стратегии-2025 рассматривался эколого-технологический сценарий, в соответствии с которым за три года, с 2008 по 2010 г., валовой региональный продукт должен возрасти в 1,26 раза, за 10 лет, к 2017 г., – в 2,6 раза, к 2025 г. – в 4,7 раза. Предполагалось, что экономические показатели в расчете на душу населения в 2025 г. приблизятся к среднероссийским и составят по объему валового регионального продукта 92–95 %, промышленному производству – 100–101 %, объему инвестиций в основной капитал – 80–82 %, обороту розничной торговли – 100–101 %.

Действительность оказалась гораздо хуже, чем даже в наиболее пессимистическом сценарии «Инерционное развитие». Произошло абсолютное падение ВРП Республики Бурятия: значение показателя в 2017 г. составило лишь 95,3 % от величины 2007 г. [Индексы физического объема...]. Худшие показатели за этот период были только в трех регионах России: Ивановской области (84,4 %), Республике Карелия (92,2 %) и Ханты-Мансийском автономном округе Югра (94,6 %).

Анализ результатов реализации Стратегии-2025 и связанной с ней Программы социально-экономического развития Республики Бурятия на 2008–2010 гг. и на период до 2017 г. (далее Программа-2017) [Закон РБ от 9 ноября 2007 г.] выявил, что в них содержится завышенная оценка динамики роста макроэкономических пока-

зателей, не подкрепленная ресурсным обеспечением и действенными механизмами обеспечения достижения запланированных показателей. Основными причинами провала стали чрезмерный оптимизм и явные просчеты разработчиков этих документов. Так, например, из 12 инвестиционных проектов раздела «Минерально-сырьевой комплекс» фактически реализуется лишь проект по добыче урана ОАО «Хиагда».

Таблица 1

Сравнительные характеристики сценариев социально-экономического развития Республики Бурятия

Наименование сценария	Ежегодный рост ВРП	Основные характеристики сценария
Инерционное развитие	6,5–7 % в ближайшие 5 лет	Сохранение сложившихся тенденций развития республики. Практически полная зависимость социально-экономических процессов от внешней конъюнктуры
Догоняющая индустриализация	7 % в ближайшие 5 лет	Большой проект нового освоения Восточной Сибири как основная «движущая сила» сценария. Рост энергетики и транспортного комплекса, обусловленный интенсивным развитием топливно-минерального комплекса, лесопромышленного, строительного и агропищевого кластеров
Эколого-технологическое развитие	7,5–8 % в ближайшие 5 лет	Ориентация на специализированные функции в макрорегиональных технологических цепочках и активную коммуникационную трансрегиональную позицию. Привлечение и разработка современных технологий в области транспорта, жилищного и промышленного строительства, в области энергосбережения и малой энергетики

Неудовлетворительные результаты реализации программы 2017 г. на 1-м этапе ее реализации (2008–2010 гг.), по всей видимости, стали главной причиной отказа от нее и принятия решения о разработке других документов – Программы социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 гг. (далее Программа-2011–2015 [Закон РБ № 1907-IV от 14 марта 2011 г.]) и Программы социально-экономического развития Республики Бурятия до 2020 г. [Закон РБ 1903-IV от 14 марта 2011 г.]. Правительство республики решило не корректировать программу-2017, а заменить ее сразу двумя. Произошло нарушение сразу двух основополагающих принципов планирования:

- принципа единства и целостности, означающего единство принципов и методологии организации и функционирования системы планирования, единство порядка осуществления планирования и формирования отчетности о реализации соответствующих документов планирования;

- принципа преемственности и непрерывности, заключающегося в разработке и реализации документов планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов.

Напрашивается аналогия с волонтаристским решением Н. С. Хрущева о замене в 1959 г. 6-го пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР (1956–1960 гг.) «расширенным шестым пятилетним планом (1959–1965 гг.)», названным

«семилетней»). По всей видимости, сходна и логика соответствующих руководителей: в условиях невозможности выполнения поставленных целей и задач было принято решение «растянуть» сроки реализации документа и, соответственно, изменить показатели социально-экономического развития.

В последующем практика «на ходу» менять индикаторы и их значения осталась. Так, программа 2011–2015 гг. за 4 года корректировалась 9 раз, в т. ч. 4 раза в 2015 г. [Дондоков 2016]. Наличие множества ошибок и нарушений нормативных правовых актов стало основанием для отклонения Отчета об исполнении закона Республики Бурятия «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 годы» Народным Хуралом Республики Бурятия [Вопрос об Отчете...].

Вступление в силу федерального закона о стратегическом планировании стало отправной точкой подготовки соответствующих нормативных правовых документов в Республике Бурятия. По инициативе авторов статьи был создан Совет при Главе Республики Бурятия по стратегическому планированию (далее Совет), являющийся консультативным органом, образованным в целях подготовки предложений по основным направлениям социально-экономической политики Республики Бурятия, определению стратегии и тактики ее реализации, механизмов, обеспечивающих устойчивое развитие экономики.

В марте 2016 г. был принят закон «О стратегическом планировании в Республике Бурятия» [Закон РБ от 4 марта 2016 г.], в котором были учтены предложения и замечания, подготовленные сотрудниками Отдела региональных экономических исследований БНЦ СО РАН, включая утверждение стратегии Народным Хуралом Республики Бурятия. Закон стал правовой основой стратегического планирования на республиканском и местном уровнях. В соответствии с ним документом стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания, является стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия. Она составляет основу для разработки плана мероприятий по ее реализации, схемы территориального планирования и государственных программ Республики Бурятия.

Правительством республики было принято решение о подготовке Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2030 года (далее Стратегия-2030). В ноябре 2016 г. проект Стратегии-2030, разработанный Сибирским институтом управления – филиалом РАНХиГС, был представлен на заседании Совета [В Правительстве представили проект...]. Указанная работа не соответствовала техническому заданию и характеризовалась низким качеством, включая множество ошибок, недостаточность конкретных предложений и проектов, нечеткость описания приоритетных направлений развития [Дондоков, Ванчикова 2019]. Несмотря на это, документ получил поддержку большинства членов Совета.

Вместе с тем в условиях политических разногласий между органами исполнительной и законодательной власти Республики Бурятия и отставки В. В. Наговицына, состоявшейся 7 февраля 2017 г., вопрос об утверждении Стратегии-2030 был снят с повестки дня Народного Хурала.

Новое руководство республики приняло решение увеличить на 5 лет горизонт планирования, приступив к разработке Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2035 г. (далее Стратегия-2035) [Закон РБ от 18 марта 2019 г.]. Рассматривается три сценария развития Бурятии: консервативный, умеренно-оптимистичный и инновационный (табл. 2).

Консервативный вариант основывается на существующих тенденциях экономики: невысокий инвестиционный и потребительский спрос, низкие темпы про-

мышленного производства с незначительной модернизацией существующих производств, сохранение сильного влияния внешней конъюнктуры и высокой зависимости бюджета от федеральных трансферов и дотаций. Результатом консервативного сценария будет рост экономики республики к 2035 г. в 1,04 раза, т. е. 0,5 % в год.

Таблица 2

Показатели достижения целей социально-экономического развития Республики Бурятия по трем вариантам Стратегии-2035

Показатель	Консервативный вариант		Умеренно-оптимистичный вариант		Инновационный вариант	
	2024 г.	2035 г.	2024 г.	2035 г.	2024 г.	2035 г.
Численность населения, тыс. чел.	985,8	1001,3	989,6	1028,5	997,7	1100,0
Ожидаемая продолжительность жизни, лет	72,2	73,2	73,6	77,9	78,0	80,5
Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума от общей численности населения, %	17,5	13,9	15,8	12,1	9,1	6,7
Валовой региональный продукт, млрд руб. в ценах 2017 г.	208,8	218,1	227,3	297,9	254,6	441,0
Объем инвестиций в основной капитал, млрд руб. в ценах 2017 г.	41,2	47,5	44,7	61,4	50,7	107,4
Соотношение инвестиций в основной капитал к ВРП, %	19,9	22,1	20,0	22,7	20,3	27,7
Уровень безработицы, %	8,8	8,1	8,7	7,6	8,3	4,0
Номинальная начисленная среднемесячная заработная плата работников организаций, тыс. руб.	47,1	89,7	51,7	98,6	60,8	120,6
Реальные денежные доходы населения, % к 2017 г.	102,0	126,9	113,1	145,5	133,7	192,4

Умеренно-оптимистичный сценарий предполагает закрепление конкурентных преимуществ в традиционных сферах (сельское хозяйство, туризм и социальные услуги), запуск приоритетных проектов и программ, выполняемых в государственных федеральных программах и отраслевых стратегиях. Результатом этого сценария будет рост экономики республики к 2035 г. в 1,4 раза, что составляет 2 % в год.

Инновационный сценарий предполагает максимальное использование конкурентных преимуществ, достигаемых в проектах агропромышленного, лесопромышленного, строительного комплексов, авиационной и легкой промышленности, в акваэкономике и сервисной экономике с выходом на самообеспеченность бюджета в реализации значительной части региональных полномочий. Реализация сценария предполагает рост экономики республики к 2035 г. в 2,3 раза, т. е. 5 % в год.

В отличие от предыдущих стратегий, в Стратегию-2035 заложены достаточно скромные показатели роста экономики Бурятии. Вместе с тем трудно согласиться с основными положениями рассматриваемого документа.

Во-первых, это касается чрезмерного оптимизма разработчиков Стратегии-2035, выбравших в качестве целевого варианта социально-экономического развития Республики Бурятия инновационный сценарий. В соответствии с ним

– по уровню социально-экономического развития Республика Бурятия войдет в ТОП-30 регионов в национальном рейтинге;

– развитие человеческого капитала республики достигнет уровня лидирующих регионов России;

– Бурятия станет самодостаточным регионом, что означает низкий уровень зависимости бюджета от федеральных трансферов и дотаций.

На наш взгляд, в обозримом будущем не видно предпосылок по преодолению отставания Республики Бурятия от большинства российских регионов по основным макроэкономическим показателям.

Во-вторых, нет ясности относительно механизмов достижения поставленных целей. Приведен лишь перечень основных инвестиционных проектов, реализуемых и планируемых к реализации. Нет данных о возможных результатах осуществления этих проектов, включая увеличение показателей ВРП, занятости, налоговых поступлений. Указанные сроки реализации по многим мероприятиям заканчиваются в 2020–2021 гг. Более того, по ряду проектов они уже прошли. К таковым относится, например, заявленное на 2019–2020 гг. строительство ликеро-водочного завода по производству алкогольной продукции в Республике Бурятия (ООО «Байкальский ликеро-водочный завод»).

В целом, исходя из проведенного анализа стратегий социально-экономического развития Республики Бурятия с учетом воздействия внешних факторов, можно сделать вывод, что длительный горизонт планирования предполагает высокую вероятность негативного влияния кризисных явлений с периодичностью возникновения около 5 лет. К таковым относятся экономический кризис 2009 г.; последствия санкций западных стран, обусловленных «крымским фактором»; негативное воздействие ограничений, обусловленных пандемией COVID-19. В силу этого необходимо более тщательно и аргументированно подготавливать возможные сценарии развития республики.

На наш взгляд, в условиях недостаточности собственных ресурсов, невысокой привлекательности для инвесторов и в целом низкой конкурентоспособности региона для Республики Бурятия необходима разработка отдельной государственной программы федерального уровня.

Источники и литература

Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Закон Республики Бурятия от 14 марта 2011 г. «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 годы» № 1907-IV.

Закон Республики Бурятия от 14 марта 2011 г. «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2020 года» № 1903-IV.

Закон Республики Бурятия от 9 ноября 2007 г. № 2595-III «О программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2008–2010 годы и на период до 2017 года».

Закон Республики Бурятия от 4 марта 2016 г. № 1639-V «О стратегическом планировании в Республике Бурятия».

Закон Республики Бурятия от 18 марта 2019 г. № 360-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года».

Постановление Правительства Республики Бурятия от 15 декабря 2007 г. № 410 «О стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 года».

Вопрос об Отчете по исполнению программы СЭР Бурятии на 2011–2015 годы перенесен на последующую сессию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://hural-rb.ru/news/?record_id=2463 (дата обращения: 27.12.2020).

В Правительстве представили проект «Стратегии-2030» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bgtrk.ru/news/economy/138121/> (дата обращения: 27.12.2020).

Дондоков З. Б.-Д. О мониторинге реализации документов стратегического планирования Республики Бурятия / З. Б.-Д. Дондоков // Вестник Бурятского научного центра СО РАН. – 2016. – № 4. – С. 138–142.

Дондоков З. Б.-Д. Разработка стратегии развития Республики Бурятия-2030: упущенные возможности и просчеты / З. Б.-Д. Дондоков, Е. Н. Ванчикова // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. – 2019. – № 4. – С. 29–36.

Дондоков З. Б.-Д. Формирование системы стратегического планирования в Республике Бурятия / З. Б.-Д. Дондоков, Л. В. Потапов, Д. З. Убонова // Вестник Бурятского научного центра СО РАН. – 2017. – № 3. – С. 98–105.

Индексы физического объема в % к предыдущему году (1998–2018 гг.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/accounts>.

References

Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii».

Zakon Respubliki Buryatiya ot 14 marta 2011 g. «O Programme social'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Buryatiya na 2011–2015 gody» № 1907-IV.

Zakon Respubliki Buryatiya ot 14 marta 2011 g. «O Programme social'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Buryatiya na period do 2020 goda» № 1903-IV.

Zakon Respubliki Buryatiya ot 9 noyabrya 2007 g. № 2595-III «O programme social'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Buryatiya na 2008–2010 gody i na period do 2017 goda».

Zakon Respubliki Buryatiya ot 4 marta 2016 g. № 1639-V «O strategicheskom planirovanii v Respublike Buryatiya».

Zakon Respubliki Buryatiya ot 18 marta 2019 g. № 360-VI «O Strategii social'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Buryatiya na period do 2035 goda».

Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Buryatiya ot 15 dekabrya 2007 g. № 410 «O strategii social'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Buryatiya do 2025 goda».

Vopros ob Otchete po ispolneniyu programmy SER Buryatii na 2011–2015 gody perenesen na posleduyushchuyu sessiyu [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: http://hural-rb.ru/news/?record_id=2463 (data obrashcheniya: 27.12.2020).

V Pravitel'stve predstavili proekt «Strategii-2030» [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <https://bgtrk.ru/news/economy/138121/> (data obrashcheniya: 27.12.2020).

Dondokov Z. B.-D. O monitoringe realizacii dokumentov strategicheskogo planirovaniya Respubliki Buryatiya / Z. B.-D. Dondokov // Vestnik Buryatskogo nauchnogo centra SO RAN. – 2016. – № 4. – S. 138–142.

Dondokov Z. B.-D. Razrabotka strategii razvitiya Respubliki Buryatiya-2030: upushchennye vozmozhnosti i proshchety / Z. B.-D. Dondokov, E. N. Vanchikova // Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika i menedzhment. – 2019. – № 4. – S. 29–36.

Dondokov Z. B.-D. Formirovanie sistemy strategicheskogo planirovaniya v Respublike Buryatiya / Z. B.-D. Dondokov, L. V. Potapov, D. Z. Ubonova // Vestnik Buryatskogo nauchnogo centra SO RAN. – 2017. – № 3. – S. 98–105.

Indeksy fizicheskogo ob'ema v % k predydushchemu godu (1998–2018 gg.) [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <https://rosstat.gov.ru/accounts>.

Послесловие к статье

Эта статья, к огромному сожалению, стала нашей последней совместной работой. Так получилось, что в ней фактически подведены определенные итоги исследований по стратегическому планированию. В наших планах были статьи по проблемам сокращения различий в уровне развития регионов, взаимодействию федеральных структур и региональных органов государственной власти, ретроспективному анализу социально-экономического развития Бурятии. Но судьба распорядилась по-другому...

Стратегическое планирование не случайно стало основной темой научных работ Леонида Васильевича Потапова. В нем уникально сочетался огромный опыт руководства регионом, доскональное знание предмета исследований и лучших практик стратегического планирования в субъектах Российской Федерации.

Будучи Президентом и Председателем Правительства Республики Бурятия, Леонид Васильевич стал инициатором и архитектором создаваемой в республике системы стратегического планирования. В качестве помощника руководителя Администрации Президента России он подготовил служебную записку на имя С. Е. Нарышкина, в которой была обоснована необходимость разработки федерального закона по стратегическому планированию. И такой закон, несмотря на все «проволочки», был принят.

Вернувшись из Москвы и работая ведущим научным сотрудником Бурятского научного центра СО РАН, Леонид Васильевич стал инициатором создания Совета при Главе Республики Бурятия по стратегическому планированию, разработки закона «О стратегическом планировании в Республике Бурятия». Спектр его научных статей был широк и охватывал вопросы создания комплексной системы государственного стратегического планирования, проблемы охраны озера Байкал и социально-экономического развития Байкальской природной территории, участия Республики Бурятия в программах социально-экономического развития Дальнего Востока и другие темы.

Леонид Васильевич щедро делился своим опытом с коллегами по науке, нередко выступая в качестве советника и наставника. Во многом благодаря ему тематика стратегического планирования стала ключевой в исследованиях Отдела региональных экономических исследований БНЦ СО РАН. Опыт, знания и мудрость Леонида Васильевича навсегда останутся в наших сердцах.

З. Б.-Д. Дондоков, главный научный сотрудник ОРЭИ Бурятского научного центра СО РАН