УДК 332.145

ББК 65.054

DOI 10.31554/2222-9175-2021-44-130-135

З. Б.-Д. Дондоков, Д. З. Убонова

АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ

Рассмотрены итоги реализации долгосрочной стратегии и программ социально-экономического развития Республики Бурятия. Проведен сравнительный анализ динамики макроэкономических показателей республики и Российской Федерации в средне-душевом измерении. Выявлены причины значительного невыполнения индикаторов документов стратегического планирования, связанные с переоценкой динамики развития минерально-сырьевого комплекса, туристско-рекреационной деятельности, реализации крупных инфраструктурных и инновационных проектов. Сделан вывод о необходимости поиска новых инструментов и подходов к развитию республики.

Ключевые слова: стратегия, программы, Республика Бурятия, социально-экономическое развитие, планирование, сценарии развития, индикаторы.

Z. B.-D. Dondokov, D. Z. Ubonova

ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS OF THE REPUBLIC OF BURYATIA

The article examines the results of the implementation of the long-term strategy and programs of socio-economic development of the Republic of Buryatia. A comparative analysis of the dynamics of macroeconomic indicators of the republic and the Russian Federation in per capita terms is carried out. The reasons for the significant non-fulfillment of the indicators of strategic planning documents associated with the reassessment of the dynamics of the development of the mineral resource complex, tourist and recreational activities, the implementation of large infrastructure and innovative projects are identified. The conclusion is made about the need to search for new tools and approaches to the development of the republic.

Keywords: strategy, programs, Republic of Buryatia, socio-economic development, planning, development scenarios, indicators.

Стратегическое планирование является важным элементом системы государственного управления в Российской Федерации и ее субъектах. Вместе с тем до принятия в 2014 г. закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в стране не было единой системы стратегического планирования как на федеральном уровне, так и на региональных [Федеральный закон... 2014]. Несмотря на это, отдельные субъекты РФ приступили к формированию нормативно-правовой базы и разработке документов стратегического планирования [Закон Челябинской области... 2004; Постановление Правительства Республики Коми... 2006; Закон Иркутской области... 2009; Закон Забайкальского края... 2009].

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

УБОНОВА Дарима Зориктоевна – младший научный сотрудник отдела региональных экономических исследований Федерального государственного бюджетного учреждения науки Бурятский научный центр СО РАН (г. Улан-Удэ, Россия). E-mail: darimaub@mail.ru.

1. В Республике Бурятия создание основ стратегического планирования началось в 2000 г. с выходом указа Президента РБ «О совершенствовании государственного регулирования экономических процессов в Республике Бурятия» [Указ Президента... 2000]. Система стратегического планирования развития республики формировалась как составная часть системы индикативного управления в Республике Бурятия [Дондоков и др. 2017]. Были разработаны 2 среднесрочные программы социально-экономического развития Республики Бурятия: на 2002–2004 гг. и на 2005–2007 гг. [Закон Республики Бурятия... 2001, 2005]. В них системно были отражены цели, задачи и приоритеты развития республики.

2. Первым документом стратегического планирования, разработанным в Республике Бурятия, стала «Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия до 2027 года» [Закон Республики Бурятия... 2005]. Она была принята в мае 2007 г. и действовала всего несколько месяцев. По инициативе нового президента республики В. В. Наговицына был разработан новый документ – «Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 года» (далее – Стратегия 2025) [Постановление Правительства Республики Бурятия от 15 декабря... 2007]. Помимо изменения срока реализации в новой стратегии были поставлены более амбициозные цели и задачи. По сравнению с предыдущим документом, произошла значительная корректировка значений ожидаемых результатов реализации Стратегии 2025: были «взяты повышенные обязательства» по большинству макроэкономических показателей.

Особое внимание в Стратегии 2025 было уделено вопросам интеграции Республики Бурятия с соседними регионами в создании совместных инфраструктурных проектов в сферах энергетики, образования, рынка труда, а также развития туристического кластера, осуществления современной инновационной и культурной политики. Было заявлено о необходимости в стратегической перспективе формирования Байкальского макрорегиона в составе Читинской и Иркутской областей и Республики Бурятия без административного объединения в единый субъект Российской Федерации, а также принятии федеральной целевой программы нового типа под условным названием «Создание и комплексное развитие Байкальского макрорегиона». Этим надеждам руководства Республики Бурятия не суждено было сбыться, а в 2018 г. республика вместе с Забайкальским краем была включена в состав Дальневосточного федерального округа, что автоматически сняло вопрос об актуальности термина «Байкальский регион/макрорегион».

Социально-экономическое развитие Республики Бурятия рассматривалось по 3 возможным сценариям:

1. Инерционный сценарий, характеризующийся практически полной зависимостью социально-экономических процессов от внешней конъюнктуры. Предполагался небольшой рост добычи полезных ископаемых (уран и каменный уголь) и лесопромышленного кластера.

2. Сценарий «догоняющей индустриализации» основывался на реализации «большого проекта» нового освоения Восточной Сибири, включавшего строительство меридианной железной дороги, соединяющей Транссиб и БАМ, создание нескольких крупных ГОКов по освоению минерально-сырьевых ресурсов в труднодоступных районах Бурятии, строительство Мокской ГЭС на р. Витим. Предполагались высокие темпы роста в отраслях экономики, связанных с добычей и первичной переработкой природных ресурсов (горнодобывающая промышленность, сельское хозяйство, лесная и деревообрабатывающая промышленность), производственной инфраструктурой (энергетика, транспорт, строительство).

3. Сценарий «эколого-технологического развития» по сути являлся оптимистическим. Он основывался на привлечении и разработке современных технологий в области транспорта, жилищного и промышленного строительства, в области энергосбережения и малой энергетики. Одним из «двигателей» развития предлагалось сделать транспортно-логистический кластер с ориентацией на южных соседей Республики Бурятия и создание совместных с ними транспортных и энергетических инфраструктур. В качестве

приоритетных направлений социально-экономического развития республики рассматривалось развитие туризма и использование национально-культурной уникальности Бурятии.

В целом в долгосрочной перспективе Стратегия 2025 была ориентирована на реализацию эколого-технологического сценария, предполагавшего высокие темпы экономического развития Республики Бурятия.

Стратегия 2025 была увязана с «Программой социально-экономического развития Республики Бурятия на 2008–2010 годы и на период до 2017 года» (далее – Программа 2017) и предполагала три периода реализации:

- первый период – 2008–2010 гг.;
- второй период – 2011–2017 гг.;
- третий период – 2018–2025 гг.

К настоящему времени прошло два периода, что позволяет сделать анализ результатов реализации Стратегии 2025. В 2017 г. Республике Бурятия не удалось выйти на запланированные значения по трем из четырех показателей (табл. 1). Более того, по среднелетовым показателям объема ВРП и промышленного производства отставание республики даже увеличилось.

Таблица 1

Отношение макроэкономических показателей Республики Бурятия
в расчете на душу населения к среднелетовым показателям
Российской Федерации, %

Показатель	Показатели из Стратегии СЭР РБ 2025				Факт. данные*
	2007 г.	2010 г.	2013 г.	2017 г.	2017 г.
Объем валового регионального продукта РБ к валовому внутреннему продукту РФ в расчете на душу населения, %	49,3	51,7	59,3	70,8	42,0
Объем промышленного производства в РБ к объему промышленного производства РФ в расчете на душу населения, %	36,4	42,8	59,6	91,6	28,5
Объем инвестиций в основной капитал РБ к объему инвестиций в основной капитал РФ в расчете на душу населения, %	35,6	36,2	39,8	45,2	38,8
Оборот розничной торговли РБ к обороту розничной торговли РФ в расчете на душу населения, %	71,9	73,7	77,7	85,3	85,5

* Рассчитано авторами на основе статистических данных.

Основной упор в Стратегии 2025 был сделан на реализацию проектов в минерально-сырьевом комплексе, ускоренное развитие туристско-рекреационной зоны, внедрение инновационных проектов. Предполагалось, что в первые 10 лет объем промышленного производства возрастет в 4,1 раза, к 2025 г. – в 10 раз к уровню производства 2007 г.

Действительность оказалась гораздо хуже ожиданий. По всем основным макроэкономическим показателям к 2017 г. не удалось выйти на запланированные значения. Наибольшие отклонения (почти в 3 раза!) были по объему ВРП и промышленному производству. По этим показателям по сравнению с 2007 г. ситуация даже ухудшилась.

Таблица 2

Ожидаемые и фактические результаты реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 г. (в сопоставимых ценах), %

Показатель	Значения показателей из Стратегии СЭР РБ 2025			Факт. данные*
	2010 г. к 2007 г.	2013 г. к 2007 г.	2017 г. к 2007 г.	2017 г. к 2007 г.
Валовой региональный продукт	126,0	172,3	261,5	95,5
Промышленное производство	137,3	219,9	412,1	148,4
Продукция сельского хозяйства	110,8	126,4	157,0	94,9
Инвестиции в основной капитал	141,1	205,4	337,8	104,4
Внешнеторговый оборот	110,9	139,7	219,8	161,2
Оборот розничной торговли	114,6	142,4	200,1	137,1
Уровень общей безработицы, % к численности экономически активного населения	7,0	6,5	5,5	9,6
Реальные располагаемые денежные доходы населения, %	135,5	172,3	236,6	124,2
Уровень бедности, % к общей численности населения	23	18	12–13	18,1

* Рассчитано авторами на основе статистических данных.

Основными причинами провала двух этапов реализации Стратегии 2025 являлись чрезмерный оптимизм и явные просчеты разработчиков этого документа на фоне экономического кризиса 2009 г. Резкое снижение спроса на продукцию горнодобывающей отрасли привело к краху большинства инвестиционных проектов минерально-сырьевого комплекса, которые рассматривались в качестве «локомотива» экономического роста Республики Бурятия. Не оправдались надежды на ускоренное развитие туристско-рекреационной деятельности, строительство крупных инфраструктурных объектов во взаимодействии с соседними регионами, привлечение современных технологий в различных сферах жизнедеятельности.

3. В сложившихся условиях руководством республики было принято решение о «перезагрузке» Программы 2017 (№ 1069-III от 30 марта 2005 г.). Она была заменена двумя программами – среднесрочной программой социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 гг. (далее – ПСЭР 2011–2015) и долгосрочной программой социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2020 г. (далее – ПСЭР 2020), в которые были заложены менее амбициозные значения индикаторов, которые, в свою очередь, неоднократно корректировались для облегчения их выполнения [Постановление Правительства Республики Бурятия... от 4 мая 2007 г.; от 15 декабря 2007 г.]. Стратегию 2025 фактически «забыли». В настоящее время она остается в памяти «слезой несбывшихся надежд», как воспоминание о прожектах правительства Бурятии.

Результаты реализации ПСЭР 2011–2015 и ПСЭР 2020 отражены в таблице 3. Из 9 индикаторов первой программы удалось выйти на запланированный уровень по 4 показателям. Гораздо хуже сложилась ситуация по второй программе: норматив был выполнен лишь по одному из 9 индикаторов – среднемесячной номинальной начисленной заработной плате.

В целом развитие Республики Бурятия пошло по самому пессимистическому сценарию. Отставание республики от других российских регионов не только не сократилось, но значительно увеличилось. По большинству макроэкономических показателей Бурятия занимает последние места в рейтингах субъектов РФ. Сложившаяся в последние годы негативная динамика социально-экономического развития Республики Буря-

тия стала триггером оттока населения. Особую озабоченность вызывает возрастающая молодежная миграция [Дондоков 2016]. Обостряются проблемы безработицы, падения уровня жизни и бедности населения. На фоне пандемии и снижения собственных доходов региона ухудшается его бюджетная обеспеченность. Собственных ресурсов республики недостаточно для решения проблем социально-экономического развития.

Таблица 3

Основные макроэкономические индикаторы программ социально-экономического развития Республики Бурятия

Показатель	2015 г.		2020 г.	
	ПСЭР 2011-2015	стат. данные	ПСЭР 2020	стат. данные
Объем валового регионального продукта, млрд руб.	227,7	204,2	383,7	285,8*
Объем валового регионального продукта на душу населения, тыс. руб.	234,4	208,2	393,6	290,3*
Объем инвестиций в основной капитал, млрд руб.	47,0	36,3	81,7	71,2
Объем инвестиций в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	48,4	37,0	83,8	72,3
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата одного работника, тыс. руб.	26,5	28,4	40,1	41,8
Соотношение среднедушевых денежных доходов населения к величине прожиточного минимума, %	249,0	319,9	260,0	209,8
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения Республики Бурятия, %	18,0	17,7	15,0	20,0
Налоговые и неналоговые доходы, млрд руб.	25,4	26,9	38,2	29,9
Уровень общей безработицы, %	8,0	9,2	6,0	10,7

* Данные за 2019 г.

Время «написания» документов регионального уровня, подобных Стратегии 2025 и указанным выше программам социально-экономического развития Республики Бурятия, прошло. Необходим поиск новых инструментов и подходов к развитию республики с использованием средств федерального бюджета и ресурсов крупных корпораций.

Источники и литература

Закон Забайкальского края от 22 декабря 2009 г. № 322-ЗЗК «О стратегическом планировании в Забайкальском крае».

Закон Иркутской области от 8 мая 2009 г. № 25-ОЗ «О программе социально-экономического развития Иркутской области».

Закон Республики Бурятия «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2002–2004 годы» № 766-II от 6 июля 2001 г.

Закон Республики Бурятия «О Программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2005–2007 годы» № 1069-III от 30 марта 2005 г.

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

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

Закон Челябинской области от 30 ноября 2004 г. № 328-ЗО «О государственном прогнозировании, программах социально-экономического развития Челябинской области и государственных программах Челябинской области».

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

Постановление Правительства Республики Бурятия от 4 мая 2007 г. № 151 «О стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2027 года».

Постановление Правительства Республики Коми от 27 марта 2006 г. № 45 «О стратегии социально-экономического развития Республики Коми на период до 2020 года».

Указ Президента Республики Бурятия «О совершенствовании государственного регулирования экономических процессов в Республике Бурятия» от 18 июля 2000 г. № 153.

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

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

References

Закон Zabajkal'skogo kraja ot 22 dekabrya 2009 g. № 322-ZZK «O strategicheskom planirovanii v Zabajkal'skom krae».

Закон Irkutskoj oblasti ot 8 maya 2009 g. № 25-OZ «O programme sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Irkutskoj oblasti».

Закон Respubliki Buryatiya «O Programme sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Buryatiya na 2002–2004 gody» № 766-II ot 6 iyulya 2001 g.

Закон Respubliki Buryatiya «O Programme sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Buryatiya na 2005–2007 gody» № 1069-III ot 30 marta 2005 g.

Закон Respubliki Buryatiya «O programme sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Buryatiya na 2011–2015 gody» ot 14 marta 2011 g. № 1907-IV.

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

Закон Chelyabinskoy oblasti ot 30 noyabrya 2004 g. № 328-ZO «O gosudarstvennom prognozirovanii, programmah sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Chelyabinskoy oblasti i gosudarstvennyh programmah Chelyabinskoy oblasti».

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

Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Buryatiya ot 4 maya 2007 g. № 151 «O strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Buryatiya do 2027 goda».

Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Komi ot 27 marta 2006 g. № 45 «O strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Komi na period do 2020 goda».

Ukaz Prezidenta Respubliki Buryatiya «O sovershenstvovanii gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomicheskikh protsessov v Respublike Buryatiya» ot 18 iyulya 2000 g. № 153.

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

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

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