

Ю. И. БУШЕНЕВА

ПЕРИОДИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ НА ОСНОВЕ НОРМАТИВНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Аннотация. Цель статьи – выявление периодизации развития регионального экономического планирования, критерием которой выступила степень регламентации плановой работы в регионах со стороны федерального центра и потребности самих регионов в стратегических документах, позволяющих разрешать ключевые проблемы территориального экономического развития. Указывается, что планирование выступает важнейшим фундаментом, благодаря которому происходит оптимальное распределение ресурсов, достижение общенациональных и региональных целей развития.

В результате исследования определено шесть периодов развития регионального планирования в России: – период директивного регионального планирования в рамках советской экономики (1917–1991 годы) – время отсутствия широкой хозяйственной и плановой само достаточности регионов; – период «провала планирования» (1991–1995 годы) – время широкой самостоятельности регионов и отказа от плановых механизмов; – период программных документов и инициатив регионов в планировании (1995–2002 годы) – время разработки стратегических планов снизу – по решению региональных органов власти, инициативных региональных организаций; – период роста внимания федерального центра к вопросам регионального планирования (2002–2014 годы) – разработка типовых макетов и рекомендаций к долгосрочным стратегическим планам регионов со стороны федерального центра; – период формирования системы регионального стратегического планирования (2014–2021 годы) – время появления обязательных требований и ориентиров для региональных плановых документов; – развитие тренда повышения управляемости региональным стратегированием и ростом технократичности (2020–2023 годы) – время конкретизации требований федерального центра к показателям региональных плановых документов. В заключении статьи представлен вывод о том, что на протяжении последних десятилетий в России наблюдаются процессы роста управляемости регионального планирования за счет внедрения конкретных требований и ориентиров, а также механизмов, инструментов, которые должны способствовать гармонизации плановых показателей федерального центра и регионов.

Ключевые слова: регион, планирование, период, гармонизация, федеральный центр, рекомендации, требования, ориентиры

Информация о финансировании: Данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Информация об авторе: Бушенева Юлия Ивановна, кандидат политических наук, доцент, Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкина, адрес: 196605, г. Санкт-Петербург, Петербургское шоссе, д. 10, SPIN-код: 8066-1770, ORCID: 0000-0002-4628-5190, e-mail: busheneva@yandex.ru,

Цит.: Бушенева Ю.И. Периодизация экономического планирования в регионах россии на основе нормативных изменений // Среднерусский вестник общественных наук. – 2024. – Том 19. – № 1. – С. 129–149. DOI: 10.22394/2071-2367-2024-19-1-129-149

© Бушенева Ю.И., 2024

Original article

Y. I. BUSHENEVA

PERIODIZATION OF ECONOMIC PLANNING IN THE REGIONS OF RUSSIA BASED ON REGULATORY CHANGES

Abstract. The purpose of the article is to identify the periodization of the development of regional economic planning, the criterion of which was the degree of regulation of planning work in the regions by the federal center and the needs of the regions themselves for strategic documents that allow them to resolve key problems of territorial economic development. The article is devoted to the issues of periodization of regional socio-economic planning. It is indicated that planning is the most important foundation, thanks to which there is an optimal distribution of resources and the achievement of national and regional development goals.

As a result of the study, six periods of development of regional planning in Russia were identified: – the period of directive regional planning within the framework of the Soviet economy (1917–1991) – a time of absence of widespread economic and planning self-sufficiency of the regions; – the period of “planning failure” (1991–1995) – a time of widespread independence of regions and rejection of planning mechanisms; – the period of program documents and regional initiatives in planning (1995–2002) – the time of development of strategic plans from below – by decision of regional authorities, initiative regional organizations; – a period of growing attention from the federal center to regional planning issues (2002–2014) – development of standard layouts and recommendations for long-term strategic plans of the regions on the part of the federal center; – the period of formation of the regional strategic planning system (2014–2021) – the time when mandatory requirements and guidelines for regional planning documents appeared; – development of the trend of increasing controllability of regional strategizing and growth of technocraticism (2020–2023) – time to specify the requirements of the federal center for the indicators of regional planning documents. In conclusion, the article presents the idea that over the past decades in Russia there have been processes of growth in the controllability of regional planning through the introduction of specific requirements and guidelines, as well as mechanisms and tools that should contribute to the harmonization of planned indicators of the federal center and regions

Keywords: region, planning, period, harmonization, federal center, recommendations, requirements, guidelines

Funding information: This study was performed without external funding.

Author: Busheneva Y. I., Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of Economics and Management, Pushkin Leningrad State University (Russian Federation, St. Petersburg), SPIN-код: 8066-1770, ORCID 0000-0002-4628-5190, e-mail: busheneva@yandex.ru

For citations: Busheneva, Y. I. (2024) Periodization of economic planning in the regions of Russia based on regulatory changes. Central Russian Journal of Social Sciences. Volume 19, no.1, P.129-149. DOI: 10.22394/2071-2367-2024-19-1-129-149



ВВЕДЕНИЕ

Важнейшими задачами, достижение которых определено главой Российской государства¹, выступают выявление и анализ экономической специализации и перспективных конкурентных преимуществ регионов, а также совершенствование механизмов стимулирования субъектов России к наращиванию собственного экономического потенциала. Решение данных задач – вопрос, который должен быть решен комплексным образом на основе объединения усилий федерального центра и региональных органов власти, но при соблюдении принципа разграничения полномочий на основе субсидиарности распределения ресурсов.

Достижение запланированных результатов и осуществление региональной экономической политики федерального центра по отношению к регионам неразрывно связано с вопросами оптимального планирования их развития. Социально-экономическое планирование в регионах нашей страны прошло путь, отчасти совпадающий с общегосударственным планированием, отчасти имеющий свою специфику. И несмотря на наличие большого количества источников, посвященных вопросам регионального экономического планирования, отдельные темы остаются недостаточно разработанными. В частности, это замечание касается выявления трендов, тенденций в региональном планировании, а также оценки степени независимости региональной системы планирования от решений федерального центра и оценки влияния федерального центра на плановые документы регионов [6].

Цель настоящего исследования – выявление периодизации развития регионального экономического планирования, критерием которой выступила степень регламентации плановой работы в регионах со стороны федерального центра и потребности самих регионов в стратегических документах, позволяющих разрешать ключевые проблемы регионального экономического развития.

Задачи исследования состояли в анализе нормативной базы, посвященной вопросам региональной социально-экономической политики, и регионального социально-экономического планиро-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641>.

вания; в выявлении типовых процессов в региональном планировании на разных этапах; определении особенностей регламентации плановой работы в регионе со стороны федерального центра.

Методы и материалы

В качестве материалов исследования выступили нормативные акты федеральных, региональных органов власти, посвященные вопросам социально-экономического планирования (законы федерального уровня, указы главы государства, распоряжения Правительства Российской Федерации, распорядительные документы министерств, региональные плановые документы).

В исследовании использовались научные труды, посвященные вопросам регионального стратегического развития в России, опубликованные как в РФ, так и за рубежом (Zivanovica Z., Tosica B., Berishab E., Periccdde A. [3]).

В качестве методологического подхода в исследовании был использован историко-хронологический метод, позволяющий рассматривать явления и события поэтапно, через призму временных изменений, которые в большинстве случаев имеют причинно-следственную связь друг с другом.

Результаты и обсуждение

Периодизацию регионального планирования для целей настоящего исследования начнем с советского периода. Предыдущий период – этап нерегулярного применения планирования территориального развития (со времени зарождения российской государственности с IX века по 1917 год) – являлся временем применения в экономике планов, имеющих разрозненный, несистемный характер, они касались осуществления реформ, ведения внешнеэкономической деятельности, развития производства и др. Изучение данного периода требует отдельного исследования.

Первым рассмотренным периодом стало время директивного регионального планирования в рамках советской экономики (1917–1991 годы), характеризующееся тем, что мощная система директивного планового управления экономикой включала в себя территориальные плановые органы: республиканские, областные, районные плановые комиссии, а также отраслевые плановые органы. Одной из ключевых задач советской системы директивного планирования была необходимость выравнивания территориального социально-экономического развития,

региональные диспропорции были существенны.

Руководство системой планирования на региональном уровне в СССР было возложено на Госплан СССР, в задачи которого входило формирование планов, по которым должно было развиваться народное хозяйство, и направление их Правительству и Верховному Совету СССР для утверждения. Данный орган власти разрабатывал методические указания, правила для осуществления планирования, осуществлял расчеты распределения ресурсов для обеспечения функционирования командной экономики.

Безусловно, реализация региональной политики в СССР не была монолитным набором действий, здесь имелась своя периодизация, обусловленная в разные периоды времени потребностями как территориального, так и отраслевого развития [9, С. 99]. Но в любом случае за регионами не оставалось широкой хозяйственной самостоятельности, что всё же давало возможность в результате единого руководства объединять на конкретной территории ресурсы многих других регионов для решения экономических задач [10, С. 62], соответствующих «условиям огосударствленной экономики» [12, С. 9].

Второй период – «провал планирования» (1991–1995 годы). С распадом Советского Союза, обусловленного в числе прочего и центробежными стремлениями к отделению советских республик, регионы России находились в состоянии значительной административной и экономической самостоятельности, что обусловило стремление некоторых из них выйти из состава России, возглавляя «парад суверенитетов» (Республика Чечня, Татарстан). Период отказа от плановых механизмов стал полем для широкой самостоятельности регионов, вопросы прогнозирования и планирования будущего как наследия советской экономики остались за бортом развития субъектов России.

В частности, с момента распада СССР Татарстан провозгласил себя отдельным суверенным государством, в конституции региона, принятой в 1992 году, Татарстан определялся как субъект международного права. Такая ситуация длилась до февраля 1994 года, когда был подписан договор о разграничении полномочий между органами власти России и Татарстана.

Очевидные экономические и политические провалы того пе-

риода (стабильное сокращение ВВП страны в период 1991–1994 годов в среднем за период на 10,2 % к предыдущему году)¹ поставили перед региональными властями вопрос более планомерного и предсказуемого движения вперед. Вопросы необходимости поступательности развития регионов были важны и для федерального центра.

Третий период – время программных документов и инициатив регионов в планировании – продлился с 1995 по 2002 год. Началом этапа послужило принятие в 1995 году Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ)². Документ впервые на общероссийском уровне поставил вопрос о необходимости прогнозно-плановой деятельности и на региональном уровне. Так, документ установил, что в регионах должны быть разработаны прогнозы социально-экономического развития (п. 3 ст. 2), которые должны быть учтены при общероссийском прогнозировании (п. 3 ст. 2). Региональная экономическая политика должна была найти отражение в рамках общей программы общегосударственного социально-экономического развития на среднесрочный период (п. 8 ст. 4).

Но наличие только прогнозов (без конкретного планирования) не помогало преодолеть «провалы рынка» (например, в социальной политике и существенном сокращении доходов значительной части населения), вызванные свободным рыночным регулированием, которые сложно было исправить даже в долгосрочной перспективе без системной работы в регионах.

На этом фоне социально-экономического хаоса 1990-х годов в регионах «остро ощущалась» потребность в стратегическом планировании, региональные власти стремились к стабилизации в условиях формирования новой рыночной экономики и демократического политического режима [7, С. 12]. Выход из кризиса большинству регионов виделся в оптимальном использовании ресурсов, человеческого капитала, возможностей промыш-

¹ Российский статистический ежегодник – 1995. – М.: Госкомстат России, 1995. – С. 12.

² Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/.

ленности, географического положения [1], включая применение инструментов планирования.

Власти в субъектах России начали принимать собственные документы стратегического развития. Отправной точкой здесь можно считать Стратегический план Санкт-Петербурга 1997 года¹, сочетающий долгосрочные приоритеты развития с конкретными мероприятиями. По замыслу создателей предполагалась постоянная работа над документом в виде мониторинга выполнения и корректировки положений при необходимости.

Разработка стратегических планов регионов (в основном программ) осуществлялась без команды сверху – по инициативе региональной или местной власти, а порой и гражданского общества, и бизнеса. Активная роль принадлежала консалтинговым организациям, которые помогали региональным властям в разработке подобного рода документов (Леонтьевский центр, ЦСР «Северо-Запад» и др.). Данные организации, в числе прочего осуществляли координацию общероссийских и региональных исследований по проблемам экономики переходного периода.

Принятые документы зачастую не удовлетворяли реальных потребностей региональной экономической практики (возникали сложности в построении многовариантных планов, отмечалась слабая координация с другими регионами, сложности в построении мер по активизации региональной инвестиционной политики и др.), а также возможностей согласования усилий центра и регионов, что вызвало переход на следующий этап стратегического планирования с более существенным вниманием федерального центра к вопросам развития регионов.

Четвертый период – рост внимания федерального центра к вопросам регионального планирования (2002–2014 годы). Начало этапа было ознаменовано принятием приказа Министерства экономического развития России от 17.06.2002 № 170, посвященного вопросам формирования программ развития субъектов России в социальной и экономической области². Документ

¹ Стратегический план Санкт-Петербурга. Принят Генеральным Советом 01.12.1997. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/9111170>.

² Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 17.06.2002 № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации». – URL: <https://base.garant.ru/1590458/>.

утверждал типовой макет такой программы, а также порядок согласования мероприятий, объектов указанных программ с федеральными органами власти при отнесении данных вопросов к федеральному значению.

В соответствии с приказом региональные программы представляли собой долгосрочные комплексы мероприятий, которые инициировались, разрабатывались, утверждались и осуществлялись органами власти субъектов согласно утвержденному типовому макету.

Данный макет включал в себя семь пунктов (например, «Цели, задачи, сроки и этапы реализации программы», «Механизм реализации программы», «Система программных мероприятий» и др.), также имелся макет паспорта программы, табличные формы для оценки эффективности программных мероприятий, объемов и источников финансирования, в том числе из федерального бюджета, экономических показателей региона. Предложенный макет носил рекомендательный для регионов характер.

По оценке Л. Ш. Янгульбаевой, Л. З. Абдоковой, нормы типового макета не могли результативно применяться в практике управления экономикой региона, а копирование положений макета имело лишь формальный характер, имеющий целью получение финансовой поддержки из федерального центра, что не способствовало развитию экономической самодостаточности субъектов Российской Федерации [14, С. 344].

В ответ на вызовы необходимости стимулирования региональной социально-экономической сферы в том же 2004 году создается Министерство регионального развития РФ, которое становится проводником государственной политики, в том числе и по отношению к планированию на местах.

Регионы, стремясь к более прогрессивным результатам, начали формировать собственное видение построения стратегических экономических планов, дополняющих нормативы центра. Так, Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 402 от 16.03.2004 года¹, посвященное функционированию органов власти региона в сфере планирования, выступило одним из передо-

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 402 от 16.03.2004 «Об организации деятельности исполнительных органов в сфере государственного планирования». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/8391748>.

вых актов в стране в области определения структуры плановых документов в субъекте Российской Федерации. Постановление предусматривало деление плановых документов по горизонту планирования (20, 10, 5 лет, 1 год) и определяло необходимость принятия концепции и программы социально-экономического развития, стратегического плана города и др. Предусматривалась разработка ежегодного послания губернатора Законодательному Собранию региона и бюджета Санкт-Петербурга.

В регионах начали принимать документы долгосрочного характера, отличные от предлагаемого федеральным центром макета. В частности, в Томской области в 2005 году была утверждена Стратегия социально-экономического развития с горизонтом планирования до 2020 года¹. Разработка документа велась с участием специалистов московской консалтинговой компании «Стратегика» [8]. В основу стратегии была положена идея социально-экономического развития региона на основе долгосрочных приоритетов, что отличало ее от планов иных регионов, зачастую разработанных на кратко- или среднесрочный период. Необходимость выстраивания длительных целевых направлений развития была обусловлена потребностью региона в привлечении длительных инвестиций, высококвалифицированных кадров, повышении доходов и уровня жизни населения.

С 2006 года и федеральный центр откликнулся на потребность в конституировании более долгосрочных планов. Так, Министерство регионального развития в 2006 году разработал проект документа, посвященного единому для всех регионов стратегическому плану – Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 года². По оценке Н. В. Бекетова [4], данный документ имел теоретический характер и не был подкреплен механизмами и инструментами реализации. Кроме того, Концепция в своих нормах отражала модель регионального развития, пусть и об-

¹ Постановление Государственной думы Томской области от 27.10.2005 № 2539 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2020 года (с прогнозом до 2025 года). – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=174096048&backlink=1&&nd=174018743&rdk=1&refoid=174096062>.

² Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 года // Среднерусский вестник общественных наук. – 2007. – Т. 2. – № 3 (4). – С. 122–138.

стоятельную, не с точки зрения самих регионов, а с позиции федерального центра.

Согласно документу устанавливалась необходимость принятия федеральных законов, которые были способны обеспечить внедрение принципов регионального программирования и планирования, определить статус стратегических документов, повысить эффективность и ответственность региональной власти для развития территорий. В документе предлагалась разработка и принятие единой для всех регионов стратегии, нормативных актов и методик, которые обеспечивали бы ее реализацию, включая Генеральную схему пространственного развития страны. Для формирования стратегии предлагалось создать межведомственную комиссию при Министерстве регионального развития России.

Период с 2006 года в жизни регионов выделялся высоким уровнем активности территорий в области стратегирования [11]. На предыдущем этапе за год в регионах появлялось максимум две стратегии (программы, концепции), что привело к созданию всего девяти документов. В 2006 году плановые документы были разработаны уже в 12 субъектах страны.

В 2007 году Министерством регионального развития был принят приказ от 27.02.2007 № 14 (далее – Приказ № 14), утвердивший Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации¹. Указанный документ существенно активизировал плановую работу в регионах, предусматривая необходимость длительного планирования: стратегические планы регионов должны были разрабатываться на период не менее 20 лет.

Разработка стратегии, согласно документу, могла осуществляться не только самими органами власти, но и при привлечении экспертов, представителей фирм, некоммерческих организаций. В тексте стратегии рекомендовалось опираться на индикативные показатели, разработанные для оценки деятельности региональных органов власти на период первых трех лет.

¹ Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 27.02.2007 № 14 «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=390023#6NtUUnTGGjh0huF91>.

В 2007–2010 годах происходит активная смена плановых документов под названием программы и концепции на документы с наименованием стратегия. В 2007 году стратегии приняли 20 регионов, в 2008–2013 годах каждый год создавалось 11–15 стратегий. Столь бурный рост стратегического планирования детерминировался, кроме всего прочего, утверждением в 2008 году Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года (далее – Концепция-2020)¹.

Правовой статус документов этого этапа был разный, и зачастую они не предусматривали обязательности исполнения. Чаще всего стратегии представляли собой перечень мероприятий, которые имели целью пристимулировать экономический рост в отраслях и развить социальную сферу. При подготовке документов того периода можно выявить ряд недостатков: не в полной мере проводился анализ взаимовлияния направлений стратегического развития, не конкретизировались возможности и объемы привлечения ресурсов, главным образом – финансовых. Часто стратегии имели демонстрационный характер, ориентируясь на инвесторов или получение «преференций» от федерального центра.

Жизнь Приказа № 14 не стала стратегически долгой, как и самого Министерства регионального развития России: ведомство подверглось упразднению в 2014 году. Сами же принятые регионами на данном этапе стратегии практически не имели согласованности с Концепцией-2020, общероссийскими планами развития отраслей и федеральных округов, достаточной теоретико-методологической проработки. Документы предусматривали мало сценариев развития, что было бы важно предусмотреть на фоне разыгравшегося в 2008 году мирового финансово-экономического кризиса, затронувшего и Россию, и слабо отражали интересы предупреждения разного рода угроз.

Для исправления ситуации был принят Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 536 «Об основах государственного стратегического планирования в Российской Федера-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». – URL: <http://www.consultant.ru>.

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ции» (Указ № 536)¹. Следующим номером после принятия данного указа стал принятый в тот же день Указ № 537 «О Стратегии национальной безопасности»².

В Указе № 536 было определено, что региональные мероприятия в социально-экономической области должны получить согласование с задачами сохранения национальной безопасности и устойчивого развития всей страны. Основными плановыми документами в субъектах России должны являться стратегии или комплексные программы регионального развития с горизонтом планирования в 5 лет.

В 2009 году на свет появился проект федерального закона, посвященного вопросам государственного стратегического планирования, но этот документ так и остался на бумаге. Согласно данному документу должны были быть созданы единые требования к плановым документам, их перечень, нормировано финансирование плановых мероприятий

С 2012 года корректировка регионального целеполагания стала вестись под воздействием 11 майских указов Президента России, принятых 12 мая и содержащих 218 поручений Правительству России, затрагивающих и вопросы региональной экономической политики.

Период 2009–2013 годов стал временем активных дискуссий и вынесения предложений о развития планирования в стране на основе применения документов с разным горизонтом, сформированных на основе единой методологии, благодаря которой может быть произведено согласование планов и их выстраивание в иерархию. В этот период всё чаще критиковались массовые недостатки стратегического планирования в регионах (по Р. Ю. Русанову [13]): отсутствие иерархии целей стратегического планирования, недостаток использования отлаженных механизмов планирования предыдущих лет, наличие в стратегиях значительного формализма и декларативности, недостаточная степень разработки межрегиональных программ, инерционный характер прогнозируемых трендов.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» (принятый для служебного пользования). – URL: <http://oreibsc.ru/strateg/rus/bazarf/ukaz/ukaz536.pdf>.

² Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87685/.

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Частичное преодоление указанных недостатков стало возможным в ходе **пятого периода – формирования системы регионального стратегического планирования в 2014–2021 годах**. Базовым для данного периода документом стал Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

Документ стал важной вехой на пути развития планирования, обусловив формирование целостной единой системы документов, разработанных в рамках целеполагания, планирования, прогнозирования и программирования. Закон определил обязательность разработки региональных стратегий.

В целом такое построение системы стратегического планирования вызвало к жизни более 2000 документов по всей стране. В законе перечислено создание документов стратегического планирования: на федеральном уровне 17 типов, региональном – 7, муниципальном – 5. В 2017 году были приняты Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации².

Появление Федерального закона № 172-ФЗ, пусть даже формирующего функционально-бюрократическую модель планирования, стало большим шагом в направлении регламентации деятельности в сфере планирования в стране. В результате принятия закона обязательным условием стало согласование содержания региональных стратегий с органами власти федерального уровня. Позже были приняты документы, которые выступали ориентирами для региональных планов, среди которых Указ Президента России о национальных целях до 2024 года³, Стратегия пространственного развития России на период до 2025 года⁴, принятые в 2018 году.

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

² Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 23.03.2017 № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71542236/>.

³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» . – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/57425>.

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» . – URL: <http://static.government.ru/media/files/UVALqUtT08o60Rkt0OXI22JjAe7irNxc.pdf>.

Федеральный закон № 172-ФЗ активизировал деятельность регионов в сфере планирования: в 2014–2016 годах в регионах принималось по 5–6 стратегий, в 2017 году – 18. В содержании стратегий значительное внимание уделялось показателям, определенным федеральным центром, активно звучал интерес к реализации национальных целей и проектному управлению.

Вслед за принятием федерального закона в субъектах России были приняты региональные законы о стратегическом планировании, а также пересмотрены ранее утвержденные стратегии социально-экономического развития (в 2015 году было принято 46 региональных законов о стратегическом планировании, в 2016 году приняты законы еще 12 регионов, к концу 2016 года региональные законы имелись в 70 субъектах России [5]).

В 2017 году был принят Указ Президента России от 16.01.2017 № 13 (далее – Указ № 13)¹, подчеркивающий необходимость осуществления региональной политики на основе общероссийских национальных приоритетов, которые представлены в документах целеполагания, планирования, прогнозирования, программирования.

В соответствии с документом государственная политика в региональной сфере решает задачи инфраструктурного обеспечения пространственного развития, привлечения инвестиций, совершенствования регулирования миграции, роста экономического потенциала и др. Констатируется, что итогами государственной политики регионального развития должны стать: сокращение региональных диспропорций и различий в уровне жизни, достижение определенного уровня обеспечения инфраструктурой, развитие процесса урбанизации, повышение удовлетворенности населения работой региональных органов власти.

Шестой период был ознаменован трендом повышения управляемости региональным стратегированием и ростом технократичности (2020–2023 годы). В данный период четко наметилась тенденция к росту требований федерального центра к документам стратегического планирования регионов.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития на период до 2025 года». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641>.

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Так, в 2020 году принят Указ Президента России о национальных целях до 2030 года¹. Для осуществления положений указа в 2021 году появился Единый план по достижению национальных целей (далее – Единый план)², определивший конкретные цифровые показатели для регионов.

Так, указанный документ включает в себя отдельный раздел, посвященный вопросам регионального развития. В данном разделе приведены возможности достижения российских национальных целей в разрезе территорий России, указаны перспективы совершенствования межбюджетных отношений. В отдельный блок выделены направления развития территорий, которые имеют геостратегический характер (Дальний Восток, Арктическая зона, Северный Кавказ, Калининградская область, Республика Крым и город Севастополь, Ангаро-Енисейский макрорегион).

Отдельное внимание в Едином плане уделено вопросам индивидуальных программ развития отдельных регионов. Формирование данных программ обусловлено необходимостью достижения цели выравнивания социального и экономического развития субъектов России. В Едином плане приведена ссылка к 10 индивидуальным программам, рассчитанным на 5 лет. Среди регионов, для которых созданы программы, необходимо указать Республику Калмыкию, Республику Тыва, Псковскую область, Алтайский край и др. Дополнительные программы приняты для Республики Коми, Астраханской области, Кемеровской области.

Важным разделом Единого плана является декомпозиционная разбивка показателей национальных целей развития по отдельным регионам. Такая разбивка определяет плановые показатели для каждого региона по целевым индикаторам с 2022 по 2030 год. Среди показателей ожидаемая продолжительность жизни при рождении, снижение уровня бедности, темп роста (индекс роста) реальной среднемесячной заработной платы, числен-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.10.2021 № 2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_398015/.

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства и др.

В итоге потребовалась почти одномоментная корректировка всех региональных стратегий с учетом роста федеральных требований и ориентиров. Кроме того, свои изменения внес и рост глобальной геополитической и экономической нестабильности – в региональных стратегиях потребовалось усилить внимание к анализу и управлению рисками, повышению устойчивости территорий к экономическим шокам.

Стали всё более активно раздаваться голоса в пользу поддержки дальнейшей централизации и соподчиненности стратегических планов всех уровней. В 2021 году был принят знаковый для данной сферы Указ Президента России от 08.11.2021 № 633 (далее – Указ № 633)¹, в котором было определено, что система стратегического планирования в стране нуждается в совершенствовании. В документе констатировалось, что на основании архитектуры документов стратегического планирования должна разрабатываться система показателей, обеспечивающая согласованность документов на всех уровнях управления. Согласно Указу № 633 региональные плановые документы необходимо формировать в соответствии с направлениями, приоритетами, целями, задачами, показателями, определенными на федеральном уровне с учетом территориальных, социально-экономических и иных особенностей конкретного субъекта России.

В современных условиях важной задачей в реализации регионального нормотворчества о процедурах экономического планирования является приведение нормативной базы в соответствие с ориентирами федерального центра. Это позволит регионам следовать общему курсу общероссийской повестки дня.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, региональное стратегическое экономическое планирование имеет в нашей стране достаточно долгую историю, в которой целесообразно выделить несколько этапов, сме-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47244>.

на которых обусловлена нормативными изменениями. В настоящем исследовании было выделено шесть периодов, последовательно сменявших друг друга со времени существования СССР по настоящий день.

Инициаторами нормативных изменений на разных этапах выступали как сами регионы (например, с 1995 по 2002 год можно выделить период активного генерирования регионами плановых документов), а также федеральные органы власти (например, формирование системы регионального стратегического планирования в 2014–2021 годах происходило под влиянием Федерального закона № 172-ФЗ).

С 2002 года необходимо отметить тренд на всё больший рост «управляемости» регионального планирования за счет внедрения конкретных требований и ориентиров, механизмов, инструментов, которые должны способствовать гармонизации плановых показателей федерального центра и регионов. Нормативные инструменты влияния федерального центра на процессы планирования в регионах менялись, такими инструментами выступали:

- федеральные законы (Федеральные законы № 115-ФЗ и № 172-ФЗ);

- указы Президента России (Указы № 13, № 536, № 537, № 633, майские указы Президента России от 2012 года, указы о национальных целях от 2018 и 2020 года);

- Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (утвержден распоряжением Правительства России в 2021 году);

- приказы министерств (Министерства экономического развития России, Министерства регионального развития России).

Является ли рост учета федеральных ориентиров фактором экономического роста регионов и совершенствования экономической политики в регионе – вопрос будущих исследований. Подобные исследования, проведенные, например, в Китае [2], показали, что внедрение «изолированных» региональных планов развития (regional development plans – RDPs) не везде приводило к положительным экономическим показателям. В отдельных регионах Китая наблюдалось снижение эффективности производ-

ства и экономического роста под влиянием плановых показателей.

В связи с этим внедрение новых плановых механизмов в региональное планирование в России должно основываться на опыте истории планирования в стране, а также учитывать зарубежный опыт в этом направлении.

Безусловно, за региональными органами власти должна остаться определенная степень свободы, что и свойственно федеральному государству, и излишняя зарегулированность со стороны федерального центра может негативным образом скаться на результатах социально-экономического развития региона. В связи с этим необходим определенный баланс, когда на местах реализуются тренды общероссийской федеральной повестки дня с учетом региональной специфики.

Перспективным направлением изучения темы исследования выступает выявление трендов в нормативном регулировании процессов экономического планирования, которые имеются в настоящее время. Выявление тенденций даст возможность региональным органам власти прогнозировать и поступательно повышать эффективность региональной политики, своевременно изменяя нормативную базу планирования экономики.

Библиография:

1. Ahrend R. Understanding Russian regions' economic performance during periods of decline and growth – An extreme bound analysis approach // Economic Systems. – September 2012. – Vol.36. – Is.3. – P.426-443. DOI:10.2139/ssrn.1302795.
2. Yang Z., Shao S., Yang L. Can regional development plans promote economic growth? // Socio-Economic Planning Sciences. – 2022. – Vol.83. – October. – 101212. DOI:10.1016/j.seps.2021.101212.
3. Zivanovica Z., Tosica B., Berishab E., Periccde A. An attempt to locate the Russian spatial planning system within the European planning families // Land Use Policy. – April 2023. – Vol.127. – p.106591. DOI: 10.1016/j.landusepol.2023.106591.
4. Бекетов Н.В. Проблемы стратегического планирования региональным развитием // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 35. – С. 11–19. EDN: IVPGNR.

5. Будаева К.В. Разработка стратегий социально-экономического развития: компартивный анализ институциональной деятельности регионов России в 2015–2016 годах // Региональная экономика. Юг России. – 2017. – № 1 (15). – С. 57–66. EDN: YLOWDZ. DOI: 10.15688/re.volsu.2017.1.6.
 6. Бушенева Ю.И. Оценка соответствия региональной Стратегии федеральным ориентирам на примере Ленинградской области // Вестник Самарского университета. Экономика и управление. – 2022. – Т. 13. – № 3. – С. 59–70. EDN: SOGRAN. DOI: 10.18287/2542-0461-2022-13-3-59-70.
 7. Жихаревич Б.С., Гресь Р.А. 25 лет российского стратегирования (1997–2022): опыт измерения тенденций // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2022. – № 4 (71). – С. 11–22. EDN: WIJKAU. DOI: 10.52897/2411-4588-2022-4-11-22.
 8. Козловская О.В. Региональное стратегическое планирование. Опыт Томской области // ЭКО. – 2006. – № 3 (381). – С. 43–52. EDN: HTXGTP.
 9. Кузнецов С.В., Межевич Н.М. Региональная экономическая политика СССР: исторический опыт для новых хозяйственных условий // Экономическое возрождение России. – 2017. – № 2 (52). – С. 97–113. EDN: YRLRMN.
 10. Махотаева М.Ю., Федотов А.В., Николаев М.А. Анализ современной практики регионального планирования (на примере Псковской области) // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2000. – № 3 (5). – С. 62–69. EDN: XIIWTT.
 11. Мирошников С.Н. Проблемы и направления стратегического планирования в региональном развитии // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2019. – № 4. – С. 61–77. EDN: MTBQSO. DOI: 10.24411/2071-6435-2019-10102.
 12. Новиков В.А. Развитие стратегического планирования в России на федеральном и региональном уровнях // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. – 2022. – № 2 (39). – С. 9–15. EDN: UXKFAM.
 13. Русанов Р.Ю. Стратегическое управление программами регионального развития (на примере регионов ЦФО). Автореф. дис. ... к. экон. н. – Владимир, 2012. – 25 с. EDN: QFNRAK.
-

14. Янгульбаева Л.Ш., Абдокова Л.З. Развитие системы стратегического планирования на региональном уровне // Вестник Академии знаний. – 2019. – № 35 (6). – С. 344–348. EDN: UMWAUT. DOI: 10.24411/2304-6139-2019-00065.

References:

1. Ahrend, R. (2012) Understanding Russian regions' economic performance during periods of decline and growth – An extreme bound analysis approach. *Economic Systems*. Vol.36, no.3. p.426-443. (In Eng.) DOI:10.2139/ssrn.1302795
2. Yang, Z., Shao S., Yang L. (2022) Can regional development plans promote economic growth? *Socio-Economic Planning Sciences*. Vol.83. – October. – 101212. (In Eng.) DOI:10.1016/j.seps.2021.101212
3. Zivanovica, Z., Tosica B., Berishab E., Periccde A. (2023) An attempt to locate the Russian spatial planning system within the European planning families. *Land Use Policy*. April 2023. Volume 127. p.106591. (In Eng.) DOI: 10.1016/j.landusepol.2023.106591
4. Beketov, N.V. (2008) Problemy strategicheskogo planirovaniya regional'nym razvitiem. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* 2008. – № 35. – P. 11-19. (In Russ.) EDN: IVPGNR
5. Budaeva, K.V. (2017) Razrabotka strategij social'no-ekonomiceskogo razvitiya: komparativnyj analiz institucional'noj deyatel'nosti regionov Rossii v 2015-2016 godah. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii*. No. 1(15). P. 57-66. (In Russ.) EDN: YLOWDZ DOI: 10.15688/re.volsu.2017.1.6
6. Busheneva, Y.I. (2022) Ocenka sootvetstviya regional'noj Strategii federal'nym orientiram na primere Leningradskoj oblasti. *Vestnik Samarskogo universiteta. Ekonomika i upravlenie*. T.13. no.3. P.59-70. (In Russ.) DOI: 10.18287/2542-0461-2022-13-3-59-70. EDN: SOGRAN
7. Zhiharevich, B.S., Gres' R.A. (2022) 25 let rossijskogo strategirovaniya (1997-2022): opyt izmereniya tendencij. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya*. no.4(71). P.11-22. (In Russ.) EDN: WIJKAU DOI: 10.52897/2411-4588-2022-4-11-22
8. Kozlovskaya, O.V. (2006) Regional'noe strategicheskoe planirovanie. opyt Tomskoj oblasti. EKO. no.3 (381). P. 43-52. (In Russ.) EDN: HTXGTP
9. Kuznetsov, S.V., Mezhevich, N.M. (2017) Regional'naya ekonomiceskaya politika SSSR: istoricheskij opyt dlya novyh hozyajst-

vennyh usloviy. *Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii.* No. 2 (52). P.97-113.

(In Russ.) EDN: YRLRMN

10. Mahotaeva, M.Y., Fedotov A.V., Nikolaev M.A. (2000) Analiz sovremennoj praktiki regional'nogo planirovaniya (na primere pskovskoj oblasti). *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya.* no 3 (5). P. 62-69. (In Russ.) EDN: XIIWTT

11. Miroshnikov, S.N. (2019) Problemy i napravleniya strategicheskogo planirovaniya v regional'nom razvitiu. ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika. no 4. p. 61-77. (In Russ.) DOI: 10.24411/2071-6435-2019-10102. EDN: MTBQSO

12. Novikov, V.A. (2022) Razvitie strategicheskogo planirovaniya v Rossii na federal'nom i regional'nom urovnyah. *Mnogourovnevoe obshchestvennoe vospriyvostvo: voprosy teorii i praktiki.* no.2(39), P. 9-15. (In Russ.) EDN: UXKFAM

13. Rusanov, R.Y. (2012) Strategicheskoe upravlenie programmami regional'nogo razvitiya (na primere regionov CFO) Avtoref. dis. ... k.ekon.n. – Vladimir, 25p. (In Russ.) EDN: QFNRAK

14. Yangul'baeva, L.Sh., Abdokova, L.Z. (2019) Razvitie sistemy strategicheskogo planirovaniya na regional'nom urovne. *Vestnik Akademii znanij.* No.35 (6). p. 344-348. (In Russ.) EDN: UMWAUT DOI: 10.24411/2304-6139-2019-00065

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The authors declare no conflict of interest.

Поступила в редакцию (Received) 02.09.2023.

Поступила после рецензирования (Revised) 12.10.2023.

Принята к публикации (Accepted) 28.02.2024.