

УДК 33 DOI: 10.14451/1.242.615

Нормативно-институциональная основа стратегического планирования социально-экономического развития региона

© 2025 Волкова Эльвира Сергеевна

Кандидат экономических наук, доцент кафедры Менеджмент. Санкт-Петербургский филиал Финансового университета при Правительстве РФ, Россия, Санкт-Петербург.

E-mail: ESVolkova@fa.ru

Ключевые слова: стратегическое планирование, социально-экономическое развитие, регион, нормативно-правовая основа, институциональная основа, субъекты стратегического планирования, алгоритм работы с информацией.

В статье рассматриваются нормативно-институциональные основы стратегического планирования социально-экономического развития региона. Анализируется совокупность законодательных актов и документов, определяющих особенности процесса на различных уровнях: рамочном, федеральном, региональном и местном. Определены функции основных субъектов стратегического планирования, таких как Федеральное собрание, Президент РФ, Правительство РФ, Правительственная комиссия по региональному развитию, Министерство экономического развития, Министерство финансов РФ, региональные и муниципальные органы власти. Рассматривается типовой алгоритм работы с информацией в рамках планирования развития экономики и социальной жизни региона в стратегической перспективе.

Нормативно-правовой основой стратегического планирования социально-экономического развития региона выступает совокупность законодательных актов и документов, определяющих особенности процесса на различных уровнях. Как показано в таблице 1, рамочный уровень формирует наиболее общие принципы, алгоритм и условия стратегического планирования в масштабах всей страны. Федеральный уровень конкретизирует механизмы реализации стратегического планирования, фиксируя долгосрочные национальные цели и задачи развития государства. Это находит отражение в создании ориентиров для документов регионального уровня.

Региональный уровень предполагает адаптацию федеральных параметров с учетом специфики и приоритетов конкретного региона. Здесь происходит закрепление конкретных механизмов, сроков, а также распределение ответственности за разработку и реализацию стратегии социально-экономического развития региона между различными субъектами. Местный уровень охватывает документы, разрабатываемые органами местного самоуправления и местными органами власти в рамках регионального стратегического планирования. Они призваны обеспечить реализацию стратегических целей и задач развития на местах с учетом особенностей конкретных

муниципальных образований.

Нормативно-правовая основа, определяющая особенности стратегического планирования социально-экономического развития региона:

– Рамочный.

Документы данной группы формируют наиболее общие принципы, алгоритм, условия стратегического планирования в стране, в том числе взаимодействия различных субъектов, что прямо воздействует в дальнейшем на процесс планирование социально-экономического развития региона. Примером является ФЗ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [11].

– Федеральный.

Акты, устанавливающие конкретные механизмы реализации стратегического планирования, определяют стратегические национальные цели, задачи развития страны. Происходит формирование определенных ориентиров, фиксируемых в дальнейшем в документах регионального уровня. Примером являются Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» [5], Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [10].

– Региональный.

Происходит конкретизация федеральных параметров с учетом приоритетов и специфики конкретного региона. На этом уровне закрепляются конкретные механизмы, сроки, ответственные за разработку и реализацию стратегии социально-экономического развития региона. Примером таких актов являются Распоряжение Правительства Астраханской области от 27 февраля 2017 года № 68-Пр «О бюджетном прогнозе Астраханской области на долгосрочный период по 2028 год» [8],

Закон Астраханской области от 1 марта 2016 года № 5/2016-ОЗ «О стратегическом планировании в Астраханской области» [2].

– Местный.

Документы, формируемые органами местного самоуправления и местными органами власти в рамках регионального процесса планирования на стратегическую перспективу. Примером таких актов в этом случае являются Постановление администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 09.06.2018 № 352 «Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ муниципального образования «Город Астрахань» [4], Распоряжение администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 27.05.2015 № 607-р «Об утверждении Перечня муниципальных программ муниципального образования «Город Астрахань» [7].

Документы, используемые в процессе планирования развития региона РФ на стратегическую перспективу можно разделить на три группы по критерию функционального назначения. Как показано в таблице 1, документы, составляемые при программировании и планировании, включают план мероприятий, направленный на фактическую реализацию стратегии развития социальной и экономической сфер конкретного субъекта страны.

Государственные программы субъекта страны, в свою очередь, содержат мероприятия, направленные на решение приоритетных задач социально-экономического развития региона. Схема территориального планирования субъекта страны служит для определения перспективных направлений пространственного развития региона, рационального размещения производительных сил и оптимизации систем расселения.

Еще одной важной группой являются документы, составляемые при прогнозировании, что необходимо для понимания демографического, хозяйственного, общественного пространства, на которое будут пытаться воздействовать органы государственной власти. Прогноз показателей

Таблица 1. Виды документов, используемых в процессе планирования развития региона РФ на стратегическую перспективу по критерию функционального назначения.

Группа документов	Пример документа
Составляемые при программировании и планировании	план мероприятий, направленный на фактическую реализацию стратегии развития социальной и экономической сфер конкретного субъекта страны
	различные государственные программы субъекта страны
	схема территориального планирования субъекта страны
Составляемые при прогнозировании	прогноз показателей развития социальной и экономической сфер субъекта страны на стратегическую перспективу
	бюджетный прогноз субъекта страны на стратегическую перспективу
	прогноз социально-экономического развития субъекта страны на среднесрочную перспективу
Составляемые при осуществлении целеполагания	стратегия развития социальной и экономической сфер конкретного субъекта страны

Источник: составлено автором по материалам [3, с. 135].

развития социальной и экономической сфер субъекта страны на стратегическую перспективу позволяет оценить потенциальные возможности и угрозы, а также определить ключевые факторы, влияющие на долгосрочное развитие региона. Бюджетный прогноз, в свою очередь, формирует оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегических целей и задач. Также часть документов касается непосредственного целеполагания.

Ряд субъектов в лице органов законодательной и исполнительной власти принимает участие в стратегическом планировании развития региона. На рисунке 1 обозначены субъекты стратегического планирования на примере Астраханской области.

На федеральном уровне в процессе стратегического планирования участвуют Федеральное собрание, Президент РФ, Правительство РФ, Правительственная комиссия по региональному развитию, Министерство экономического развития и Министерство финансов РФ. Участие Федерального собрания проявляется в осуществлении законодательного регулирования и контроля в сфере стратегического планирования. Президент РФ, в свою очередь, определяет основные направления государственной политики в области регионального развития.

Непосредственную реализацию государственной политики, а также координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляет Правительство РФ. Правительственная комиссия по региональному развитию выполняет функции по согласованию и мониторингу реализации стратегий социально-экономического развития регионов, а Министерство экономического развития разрабатывает методологию и осуществляет методическое обеспечение стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях. Роль Министерства финансов РФ проявляется в том, что оно участвует в формировании и реализации бюджетной политики, влияющей на финансовое обеспечение стратегических планов развития регионов.

Вторым важным набором субъектов является региональный. На примере Астраханской области в качестве важных участников можно выделить Думу Астраханской области, Губернатора Астраханской области, Правительство Астраханской области, иные исполнительные органы государственной власти области, а также Контрольно-счетную палату Астраханской области. Дума принимает региональные законы, регулирующие вопросы стратегического планирования на региональном уровне, в то время как Губернатор Астраханской области формирует приоритеты

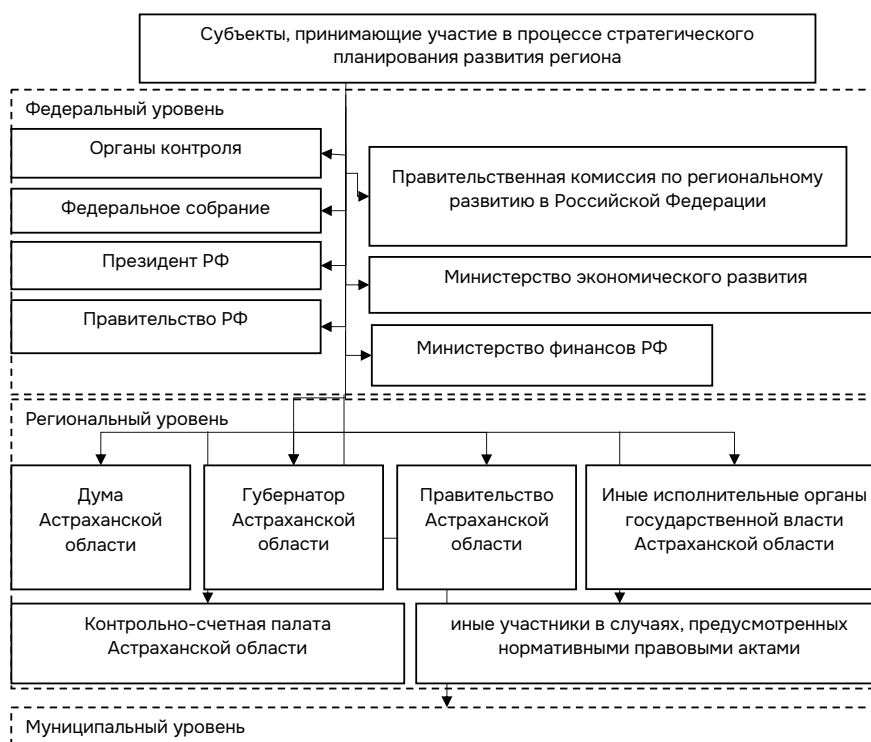


Рис. 1. Субъекты стратегического планирования развития региона на примере Астраханской области в лице органов законодательной и исполнительной власти. Источник: составлено автором.

и направления социально-экономического развития, а также обеспечивает реализацию региональной стратегии. Разработкой и реализацией стратегии социально-экономического развития региона, координированием деятельности исполнительных органов государственной власти занимается Правительство Астраханской области. Иные исполнительные органы государственной власти Астраханской области участвуют в разработке и реализации отраслевых и территориальных стратегий развития. Отдельно выделена контрольно-счетная палата Астраханской области, которая контролирует эффективность использования бюджетных средств при реализации стратегических планов.

Важным участником в таком контексте является Правительственная комиссия по региональному развитию в Российской Федерации, выполняющая следующие функции (составлено автором по материалам [11]):

- Контрольная. Осуществление контрольной функции самого

органа.

- Исследовательская. Изучение зарубежного и национального опыта, определение оптимальных подходов при осуществлении практической реализации проекта развития экономической и социальной сфер на стратегическую перспективу.
- Оптимизационная. Разработка методик планирования развития экономической и социальной сфер на стратегическую перспективу.
- Координационная. Выступает субъектом, обеспечивающим взаимодействие региональных, муниципальных, федеральных органов, задействованных в формировании и последующей реализации плана развития.
- Аналитическая. Изучение проектов документов, касающихся планирования развития экономической и социальной сфер на стратегическую перспективу. Анализ проектов потребностям конкретных регионов.

Контрольная функция предполагает осуществление органом контроля за ходом реализации принятых решений и достижением поставленных целей. Суть исследовательской функции заключается в изучении передового зарубежного и отечественного опыта в области регионального развития, а также в определении оптимальных подходов для практической реализации стратегических проектов. Комиссия также выполняет оптимизационную функцию, разрабатывая методики планирования развития экономической и социальной сфер на долгосрочную перспективу с учетом специфики регионов. Координационная функция состоит в обеспечении взаимодействия между региональными, муниципальными и федеральными органами власти, вовлеченными в процесс формирования и реализации планов регионального развития. Аналитическая функция состоит в изучении проектов документов, касающихся планирования развития экономической и социальной сфер на стратегическую перспективу.

Дума Астраханской области реализует такие задачи, как формирование и принятие законодательных актов, направленных на составление и реализацию планов экономического и социального развития региона на долгосрочную перспективу, изучение проектов государственных программ региона, определение возможностей оптимизации их структуры для усиления темпов развития и повышения качества плановых документов, утверждение сформированной стратегии, выполнение прочих задач, которые определяются законодательством страны.

В свою очередь, Губернатор Астраханской области определяет направление деятельности Правительства региона, исходя из тех задач, которые касаются формирования стратегии развития экономической и социальной жизни на долгосрочной перспективе. Также он отчитывается перед Думой области о достижении или недостижении определенных значений индикаторов в рамках утвержденной стратегии, в том числе происходит презентация отчета о полноте и своевременности внедрения мер, закреплен-

ных стратегией, доклады, касающиеся практического внедрения мероприятий, утвержденных в рамках государственных программ, а также годовые отчеты, характеризующие деятельность Правительства области в части, которая имеет отношение к утвержденным показателям экономического и социального развития. Также выполняются другие задачи, определенные российским законодательством.

Наиболее значимый перечень полномочий имеется у Правительства Астраханской области. В том числе сюда относятся предоставление аналитической и информационной поддержки при подготовке документов на федеральном уровне, составление документов касательно выполнения планов по обеспечению стратегического развития и соблюдению утвержденных значений показателей стратегического планирования. Кроме этого, осуществляется контроль процесса формирования и последующего практического внедрения стратегических документов, определяются задачи, цели, индикаторы деятельности прочих органов исполнительной власти региона, утверждается алгоритм касательно отображения результатов внедрения плана развития экономики и социальной жизни на долгосрочную перспективу, реализуется ряд других мер, которые определены национальным законодательством.

Алгоритм работы с информацией в рамках планирования развития экономики и социальной жизни регионов в стратегической перспективе состоит из шести основных этапов. На начальном этапе происходят прогнозирование дальнейшего развития региона в долгосрочной перспективе, моделирование ожидаемых параметров состояния отраслей экономики, социальной сферы, демографии, других важных сторон развития. После этого составляется план, демонстрирующий амбиции и желания региональных властей касательно усиления положения конкретного субъекта Российской Федерации.

В дальнейшем в процессе реализации плана происходит формирование начальной информации о текущей траектории развития, отклоне-



Рис. 2. Типовой алгоритм работы с информацией в рамках планирования развития экономики и социальной жизни региона в стратегической перспективе.

Источник: составлено автором по материалам [11, с. 27], [9, с. 542], [12, с. 58].

ния фактических показателей от тех, которые утверждены ранее. Аналитическая обработка начальной информации обеспечивает лучшее понимание управленцами текущего положения дел и позволяет оценить вероятность выполнения соответствующих плановых документов. Таким образом, имеет место постоянный контроль в процессе реализации стратегии, что необходимо для своевременного выявления неспособности отчитаться по определенным значениям показателей. Если возникает такая ситуация, то возможны два сценария: реализация мер для восстановления желаемой траектории либо внесение изменений в плановые документы для учета объективных внешних факторов и факторов внутренней среды, коррекция значений ожидаемых показателей согласно новому видению. После завершения процесса происходит оценка эффективности реализованных мероприятий, направленных на обеспечение развития экономики и социальной жизни регионов в стратегической перспективе.

Таким образом, нормативно-правовая основа стратегического планирования социально-экономического развития региона включает в себя несколько уровней, а именно рамочный, федеральный, региональный и местный. В процессе стратегического планирования используются

три группы документов: документы, составляемые при программировании и планировании (планы мероприятий, государственные программы, схемы территориального планирования); документы, составляемые при прогнозировании (прогнозы показателей развития социальной и экономической сфер, бюджетные прогнозы); и документы, составляемые при осуществлении целеполагания (стратегии развития социальной и экономической сфер региона). Субъектами стратегического планирования выступают органы законодательной и исполнительной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. На региональном уровне (на примере Астраханской области) участвуют Дума Астраханской области, Губернатор, Правительство, Контрольно-счетная палата и иные исполнительные органы государственной власти. Алгоритм работы с информацией в рамках стратегического планирования состоит из нескольких этапов: прогнозирование и моделирование ожидаемых параметров развития региона, составление плана, формирование начальной информации о текущей траектории развития, аналитическая обработка информации, контроль реализации стратегии, принятие мер для восстановления желаемой траектории или внесение изменений в плановые документы, оценка эффективности реализованных мероприятий.

Библиографический список

1. Бабина О. И., Владимирова О. Н. Теоретико-методологические основы организации стратегического планирования региона // Вестник Челябинского государственного университета. – 2021. – 3 (449). – С. 24–33.
2. Закон Астраханской области от 1 марта 2016 года № 5/2016-ОЗ «О стратегическом планировании в Астраханской области». – URL: <https://base.garant.ru/9200044> (дата обр. 19.12.2024).
3. Курбанов К. Н. Стратегическое планирование развития региона // Синергия Наук. – 2021. – № 58. – С. 132–138.
4. Постановление администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 09.06.2018 №352 «Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ муниципального образования «Город Астрахань». – URL: https://www.astrgorod.ru/sites/default/files/postanovlenie_50.doc (дата обр. 19.12.2024).
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181730/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b (дата обр. 19.12.2024).
6. Постановление Правительства РФ от 21.05.2016 № 451 «О Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198302/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b (дата обр. 19.12.2024).
7. Распоряжение администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 27.05.2015 № 607-р «Об утверждении Перечня муниципальных программ муниципального образования «Город Астрахань». – URL: <https://www.astrgorod.ru/sites/default/files/8229.docx> (дата обр. 19.12.2024).
8. Распоряжение Правительства Астраханской области от 27 февраля 2017 года № 68-Пр «О бюджетном прогнозе Астраханской области на долгосрочный период по 2028 год». – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=142488906&backlink=1&&nd=142110653&rdk=0&refoid=142488909> (дата обр. 19.12.2024).
9. Соколова Л. Г., Казанцева И. И. Оценка резервного потенциала для стратегического планирования социально-экономического развития региона // Известия Байкальского государственного университета. – 2020. – Т. 30, № 4. – С. 541–550.
10. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015> (дата обр. 19.12.2024).
11. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обр. 19.12.2024).
12. Швецова А. А., Звягинцева А. В. Информационно-аналитическая система поддержки принятия решений для стратегического планирования развития регионов и городов // Мягкие измерения и вычисления. – 2020. – Т. 36, № 11. – С. 55–66.