

УДК 339.98

Регион: экономика и социология, 2023, № 4 (120), с. 299–320

А.С. Новоселов

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

В статье исследуются проблемы стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием регионов и муниципальных образований в новых реалиях, анализируются пространственные аспекты регионального развития. Выявлены актуальные организационные, институциональные, социально-экономические, финансовые и экономико-правовые проблемы стратегического планирования. Показано, что социально-экономическое развитие сопровождается высокой пространственной дифференциацией регионов и муниципальных образований, а стратегическое планирование, управление и институциональные механизмы недостаточно учитывают региональные особенности и особую роль пространственного фактора в обеспечении экономического роста. Обоснована необходимость системного подхода в региональном и муниципальном стратегическом планировании с целью повышения эффективности принимаемых управленческих решений. Рассмотрена эволюция подходов к стратегическому планированию в контексте усиления социально-экономических приоритетов в развитии государства. Проанализированы документы стратегического планирования, рассмотрены основные этапы формирования системы планово-прогнозных разработок в современной России. На основе обобщения опыта планово-прогнозной деятельности региональных и муниципальных органов власти предложены направления совершенствования регионального

и муниципального планирования и управления, обеспечивающие повышение их эффективности.

Ключевые слова: стратегическое планирование; управление; региональное и муниципальное развитие; пространственная дифференциация; региональная экономическая политика; эффективность управления

Для цитирования: Новоселов А.С. Стратегическое планирование и управление региональным и муниципальным развитием: проблемы и пути решения // Регион: экономика и социология. – 2023. – № 4 (120). – С. 299–320. DOI: 10.15372/REG20230413.

В новых условиях, связанных с усилением внешнего экономического и политического давления, возрастает роль стратегического планирования и управления в развитии как общенациональной, так и региональной и муниципальной экономики. Эксперты отмечают, что для России формируется новая экономическая реальность, для которой характерны усиление экономического противодействия со стороны западных стран, долговременность экономических санкций, необходимость использования специальных механизмов государственного регулирования экономики. Государственная управленческая модель нуждается в системных трансформациях, предполагающих повышение ее устойчивости в таких аспектах, как соотношения долговременных и текущих планов и программ развития, приоритетов внутреннего и внешнего рынков, сырьевых и обрабатывающих, оборонных и гражданских секторов [6].

ОБЗОР ИССЛЕДОВАНИЙ

Исследования проблем стратегического планирования и управления достаточно широко представлены в современной российской и зарубежной экономической литературе. Академик А.Г. Аганбегян отмечает, что только с помощью стратегического плана, направляемого сильным государством, можно качественно изменить, развить социально-экономическую систему, создать механизмы социально-экономического роста [1]. Необходимость усиления планово-ко-

ординирующей роли государства в экономике также обосновывается в связи с усилением санкционного давления. По мнению академика С.Ю. Глазьева, в условиях возрастания политико-экономических угроз России нужна системная мобилизационная политика развития экономики, государство в условиях рынка может эффективно планировать развитие экономики, но при этом должна работать целостная система управления [7]. Известный ученый-экономист Г.Б. Клейнер утверждает, что Россия подошла к этапу, когда определение форм, механизма и архитектуры планирования экономики является настоящим императивом, и в этой ситуации задача выбора оптимальных форм, методов и объектов планирования в условиях многоуровневой административно-политической иерархии становится одной из первостепенных [8]. Аналогичной точки зрения придерживается А.Н. Клепач, который подчеркивает, что отсутствие в России эффективной системы планирования, соответствующей нынешней стадии эволюции рыночной экономики, является одним из тормозов экономического развития [9]. Тенденции к усилению государственного регулирования в новых реалиях отмечают и другие ученые-экономисты [2; 5; 6].

На основе анализа и обобщения отечественных и зарубежных публикаций можно выделить следующие направления исследований проблем регионального стратегического планирования и управления.

Большое количество научных работ посвящено анализу *организационных и институциональных проблем* стратегического планирования и управления. В этих работах исследуются теоретические и методологические проблемы организации формирования документов стратегического планирования, их практического использования, организации взаимосвязи стратегических разработок муниципальных образований с разработками регионального и федерального уровней управления. Среди главных проблем рассматриваются централизация государственных ресурсов, распределение функций управления между региональным и муниципальным уровнями, организация перераспределения бюджетных средств. В числе институциональных проблем выделяются вопросы стратегического управления федеральной, региональной и муниципальной собственностью. При этом многие авторы отмечают недостатки практической реализации стратегий,

низкий уровень обоснованности документов стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях, критически анализируют возникающие проблемы реализации экономических стратегий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Так, Ю.Б. Винслав обращает внимание на то, что действующие институциональные правила стратегического планирования не смогли оказать необходимого влияния на результативность отечественной экономики, требуются разработка государственного стратегического плана достижения поставленной цели, организация совместных действий государства и общества по мобилизации ресурсов [6].

Известно, что многие страны с развитой рыночной экономикой (США, страны Евросоюза и др.) на протяжении многих лет довольно успешно используют методы стратегического планирования для решения региональных проблем и сглаживания пространственных диспропорций, для повышения эффективности производства и управления в государственных и муниципальных органах. В связи с этим российские исследователи подчеркивают важность анализа поучительного для России опыта применения инструментария стратегического планирования экономического развития в странах Европы, США и КНР и указывают на возможность использования зарубежного опыта обоснования приоритетов стратегического планирования и цифровизации при реформировании институтов публичного управления и государственной и муниципальной службы [4; 15].

В зарубежных исследованиях большое внимание уделяется анализу формального процесса стратегического планирования, подчеркивается важность повышения эффективности взаимодействия власти и бизнеса, внедрения инноваций в процессы планирования и управления на уровне региональных и местных органов власти, стратегического планирования в государственном управлении (сферы общественной безопасности, правопорядка, здравоохранения, образования), совершенствования институциональной среды, обеспечения процесса стратегического планирования в государственных органах управления. По результатам обзора исследований организационных и институциональных проблем стратегического планирования и управления можно сделать вывод о том, что многие перечисленные проб-

лемы, как правило, сводятся к противоречиям, возникающим в связи с несоответствием властных полномочий региональных и местных органов и располагаемых ресурсов.

Значительное число исследований посвящено *социально-экономическим и финансовым проблемам* регионального стратегического планирования и управления, таким как обоснование целевой направленности региональных стратегий социально-экономического развития, системная оптимизация структуры экономики на основе стратегического планирования, управление социально-экономическими проектами, организация бюджетного финансирования региональных проектов, привлечение инвестиций и создание благоприятного инвестиционного климата в регионах, стратегическое планирование социально-экономического развития в период глобальной турбулентности и высокой неопределенности [1; 10].

Среди зарубежных публикаций следует отметить работы, в которых изучается влияние стратегического планирования на социально-экономическое развитие регионов и городов, на эффективность функционирования государственных и муниципальных органов власти, а также анализируются причины недостаточного практического применения стратегического планирования для решения социально-экономических проблем и выявления упущенных возможностей [17; 19]. В этих работах отмечается, что эффективное стратегическое планирование и управление региональной и муниципальной экономикой за рубежом обеспечивается высоким уровнем развития материально-технической базы, наличием разветвленной производственной и рыночной инфраструктуры, целенаправленной государственной поддержкой, различными формами государственно-частного партнерства, участием в управлении региональными и муниципальными образованиями различных негосударственных организаций и ассоциаций бизнесменов, кооперацией и интеграцией, сбалансированностью и отсутствием серьезных диспропорций и др. В странах Европейского союза и США широко используются программно-целевые методы стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием территорий. Содержание программ, разрабатываемых региональными и муниципальными образованиями,

заключается в основном в развитии инфраструктуры и создании условий и предпосылок для формирования конкурентной среды, стимулирования частного предпринимательства, организации новых рабочих мест и решения социальных вопросов. Свои программы развития и функционирования хозяйства отдельные регионы и муниципальные образования разрабатывают в автономном режиме и лишь косвенно взаимодействуют с другими уровнями управления через финансовую систему.

Представляет интерес изучение опыта США, где вопросами стратегического планирования и управления развитием региональной экономики занимаются плановые комиссии, в задачи которых входят планирование и координация развития производительных сил, разработка перспектив формирования инфраструктуры, включая транспортную сеть, с учетом интересов регионального рынка и частного бизнеса, обеспечение партнерства государственных организаций и сферы бизнеса для решения проблем развития инфраструктуры, создания рабочих мест и согласования интересов в области экономической и социальной политики в регионе. Основными задачами региональных плановых комиссий являются планирование и организация привлечения инвесторов на территорию региона и муниципальных образований, поддержка функционирующих производств в регионе и оказание им консультативной помощи, проведение научных исследований по обоснованию создания новых предприятий и развития инфраструктуры. Главным критерием эффективности планово-управленческой деятельности служит направленность на формирование наиболее благоприятных условий для экономического процветания региона [18; 20].

Анализируя *экономико-правовые проблемы* стратегического планирования и управления, авторы отмечают, что российское законодательство о стратегическом планировании несовершенно, в нем недостаточно четко определены полномочия государственных и муниципальных органов, не предусмотрены конкретные механизмы реализации управленческих решений. В научной литературе экономико-правовые проблемы стратегического планирования и управления в целом связываются с отсутствием или неполнотой правовой базы

стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях [5; 13]. Так, И.В. Бабичев и В.В. Волков утверждают, что в настоящее время не полностью решена проблема взаимосвязи документов стратегического планирования регионального уровня с документами Российской Федерации, а также документов стратегического планирования муниципальных образований с соответствующими документами субъектов Федерации. Поэтому предлагается предпринять меры нормативно-правового, организационного и методического характера по определению архитектуры системы документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, а также подготовить предложения по сокращению количества документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования [3].

ЭВОЛЮЦИЯ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К АНАЛИЗУ ПРОБЛЕМ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

Эволюция подходов к стратегическому планированию во многом связана с усилением социально-экономических приоритетов в развитии государства. В различных исследованиях неоднократно подчеркивалась низкая эффективность системы планирования и управления в России и ее регионах, хотя в течение многих лет эта неэффективность «маскировалась» высокими доходами бюджета от продажи нефти, газа и других сырьевых ресурсов. Но в связи с введением экономических санкций данная проблема остро обострилась. После применения экономических санкций проявились скрытые проблемы, вызванные несовершенством стратегического планирования, и не замечать их стало невозможно. Несмотря на постоянные критические высказывания и предложения многих экспертов относительно трансформации структуры российской экономики, необходимости ускоренного развития высоких технологий, производства продукции с высокой добавленной стоимостью, устранения административных барье-

ров для бизнеса, система государственного управления не смогла обеспечить эффективное решение этих проблем.

В настоящее время экономика России, отвечая на внешние вызовы и угрозы, претерпевает крупные изменения, связанные в первую очередь с диверсификацией, реструктуризацией, цифровизацией производственных систем, с формулированием стратегических целей и приоритетов развития на всех уровнях планирования и управления. Для адекватного реагирования на эти изменения особое значение приобретает научно обоснованное стратегическое планирование, базирующееся на современных информационных системах и цифровых технологиях.

Проведенные исследования показывают, что стратегическое планирование и управление на общегосударственном уровне не обеспечивают решения проблем пространственного развития Российской Федерации и ее субъектов, отличающихся значительными региональными и национальными особенностями развития. Кроме того, управленческие решения, принимаемые на уровне федерального центра, не только не способствуют гармонизации пространственного развития страны, но, наоборот, стимулируют рост крупных городских агломераций и мегаполисов в ущерб развитию малых городов и сельских районов [11; 14; 16].

Так, например, Правительство РФ на протяжении многих лет неоднократно принимало постановления о финансировании из федерального бюджета строительства в столице крупных комплексов зданий и сооружений для различных федеральных структур и объектов городской транспортной инфраструктуры. В результате концентрация экономического и демографического потенциала в столичном регионе за последние годы значительно увеличилась, в то время как численность населения малых городов и сельских районов и их экономический потенциал в других регионах России постоянно сокращаются. Учитывая, что Москва и Московская область имеют наиболее высокие рейтинги инвестиционной привлекательности среди всех регионов России, было бы целесообразно вместо средств федерального бюджета использовать для строительства городских и областных объектов частные инвестиции. Высвобождающиеся средства фе-

дерального бюджета могли бы быть направлены на развитие других регионов, которые не имеют возможности развиваться за счет собственных финансовых средств.

Другой причиной, способствующей непропорциональному развитию регионов страны, является недостаток действующего законодательства, дающий возможность регистрировать головной офис компании на любой территории, не имеющей непосредственного отношения к ее производственной деятельности. В связи с этим действует практика регистрации головных офисов крупных банков и промышленных корпораций в столице с соответствующим перечислением налогов в бюджет города. Таким образом, происходит перераспределение финансовых средств из регионов в Москву. Так, согласно данным формальной статистической отчетности, Москва обеспечивает 60% всего российского экспорта топливно-энергетических ресурсов, тогда как совместный вклад Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, на территории которых эти ресурсы реально добываются, составляет только 6%.

Учитывая тот факт, что реальная производственная деятельность предприятий, входящих в такие корпорации, осуществляется на территории других регионов страны, было бы целесообразно и экономически справедливо перераспределить средства от уплаченных налогов в пользу бюджетов соответствующих регионов. Одна из предлагаемых мер – закрепить налог на прибыль крупных государственных компаний полностью за федеральным уровнем. В этом случае у них не появится желания сменить место регистрации и, соответственно, не возникнет угроза для устойчивости региональных бюджетов. Принятие таких мер позволит значительно сократить региональную дифференциацию и обеспечить выполнение принципа справедливого распределения финансовых ресурсов в целях сбалансированного и пропорционального развития регионов страны.

Перечисленные проблемы подтверждают недостаточную эффективность системы государственного управления, что вызывает необходимость повышения роли стратегического планирования как на федеральном, так и на региональном уровне. Для этого требуется решить принципиальные вопросы, связанные с усилением роли госу-

дарства в экономике страны и ее регионов, с обоснованием полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов управления, а также с финансово-бюджетным обеспечением реализации управленческих полномочий.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПЛАНОВО-ПРОГНОЗНЫЕ РАЗРАБОТКИ КАК ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Формирование системы стратегических планово-прогнозных документов в современной России проходило в несколько этапов. На *первом этапе* в связи с утверждением в 1995 г. Федерального закона № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹ было принято решение о разработке системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития страны. В законе было определено понятие государственного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации как системы научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития, базирующихся на законах рыночного хозяйствования. Предусматривалось, что на основе долгосрочного прогноза социально-экономического развития Правительство РФ организует разработку концепции социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. В этой концепции конкретизировались варианты социально-экономического развития страны, определялись возможные стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития, пути и средства достижения поставленных целей. Программа социально-экономического развития Российской Федерации включала комплексную систему целевых ориентиров социально-эко-

¹ См.: *Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20.07.1995 № 115-ФЗ.* – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264 (дата обращения: 22.01.2023).

номического развития страны и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

Начало *второго этапа* было связано с принятием в 2014 г. Федерального Закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»², направленного на повышение эффективности всех уровней системы планирования и управления. Закон устанавливал правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, определял полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Закон регулировал отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности, а также в ходе мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

В законе было определено понятие стратегического планирования: это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности. Также было определено понятие механизма обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования при разработке и реализации доку-

² См.: *Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»* от 28.06.2014 № 172-ФЗ. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 22.01.2023).

ментов стратегического планирования, осуществлении мониторинга и контроля реализации документов в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Принятие данного закона имело большое значение для формирования современной системы стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием регионов и муниципальных образований. Вместе с тем закон имел большое количество недостатков и несоответствий, что затрудняло его практическое применение. Отмечая недостатки федерального закона о стратегическом планировании, известный ученый-регионалист В.Н. Лексин обратил внимание на то, что его принятие привело к разработке большого количества различных планов, дорожных карт и других документов, которые начали корректировать параметры экономических, социальных и иных процессов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях без должного учета реальных условий [12]. Как утверждал академик С.Ю. Глазьев, около 60 тыс. документов стратегического планирования было подготовлено в соответствии с этим основополагающим законом, однако вся эта система документов не работает из-за отсутствия механизма их исполнения, инструментов и институтов, ответственных за их реализацию, и в связи с этим необходимо проанализировать, почему при наличии федерального закона, достаточно развитого госсектора, государственных корпораций, государственной банковской системы, контролирующей почти 70% банковских активов, целого ряда программ и национальных проектов документы стратегического планирования не исполняются, а экономический рост остановлен. Для решения этих проблем С.Ю. Глазьев предложил обеспечить исполнение уже принятых нормативных актов, подчинить денежно-кредитную политику задачам стратегического планирования и вовлечь хозяйствующие субъекты, в том числе частного сектора, в разработку и осуществление стратегических планов через многосторонние контрактные соглашения [7].

Следует отметить, что в соответствии с Законом о стратегическом планировании в 2019 г. была разработана Стратегия пространствен-

ного развития Российской Федерации до 2025 г.³, которая также неоднократно подвергалась серьезной критике в экспертном сообществе. Одним из приоритетов Стратегии пространственного развития называлось сокращение чрезмерной дифференциации в уровне социально-экономического развития регионов, но при этом не предлагались конкретные механизмы реализации стратегии. Эксперты отмечают, что Стратегия пространственного развития оторвана от региональной политики, среди основных проблем и вызовов пространственного развития в стратегии практически не рассматривается проблема сокращения сильных межрегиональных неравенств в России, стратегия отражает устаревшую технологическую систему страны и проецирует это состояние на будущее, в ней фактически не представлен «восточный вектор» пространственного развития [11]. Специалисты подчеркивают, что еще задолго до разработки стратегии вместо целостной политики пространственного развития региональная политика сосредоточилась на точечной поддержке отдельных российских регионов (Калининграда, Сочи, Северного Кавказа и Дальнего Востока) [9].

Многочисленные исследования показывают, что из-за отсутствия механизмов реализации практически ни один из разработанных документов стратегического планирования не находит своего полного применения в регионах и муниципальных образованиях. Ученые-экономисты говорят о несовершенстве методологии стратегического планирования. Они также указывают на функциональное и структурно-логическое несовершенство самой системы планирования (архитектуры системы планирования), на необходимость ревизии современных подходов и взглядов на то, как система планирования должна строиться и функционировать. В качестве основных недостатков отмечаются избыточность и несогласованность документов стратегического планирования, недостаточная увязка целей и критериев их достижения, несоответствие задач и ресурсов, направляемых на их реше-

³ См.: *Распоряжение* Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (дата обращения: 22.01.2023).

ние, несвоевременность разработки детальных планов достижения целей, отдельных методик расчета показателей и индикаторов и наблюдения за ними, причем эти показатели и индикаторы недостаточно увязаны с ожидаемыми результатами и не учитывают специфику регионов [10].

С учетом отмеченных недостатков в системе планово-прогнозных документов и их активного обсуждения в научно-экспертном сообществе в 2021 г. были разработаны Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации⁴. Их утверждение ознаменовало переход к *третьему этапу* формирования современной системы стратегического планирования и управления. В Основях государственной политики предложены меры по координации разработки документов стратегического планирования в соответствии с их архитектурой, по увязке документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансово-бюджетным и иным ресурсам. В состав планово-прогнозных разработок включены документы стратегического планирования социально-экономического развития, определяющие национальные цели Российской Федерации, систему долгосрочных приоритетов и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития. Также предусмотрена разработка единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации и реализации национальных проектов. В качестве основных инструментов системы стратегического планирования предложены индикативное планирование, балансовые расчеты, единое цифровое информационное пространство в интересах стратегического управления. Вместе с тем, несмотря на ряд принятых важных мер по совершенствованию стратегического планирования, главной нерешенной проблемой остается отсутствие комплексного методического обеспечения реализации государственной политики в сфере стратегического планирования. Кроме того, до сих пор не определены кон-

⁴ См.: Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400057/ (дата обращения: 22.01.2023).

кретные механизмы исполнения документов стратегического планирования для муниципального уровня.

Для практической реализации мер по совершенствованию стратегического планирования требуется разработать соответствующие механизмы, а также создать необходимые финансовые и экономические условия для развития регионов и муниципальных образований.

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

Одним из главных направлений реформирования системы управления является усиление роли государственного стратегического планирования в развитии экономики регионов и муниципальных образований. При этом государство должно выступать субъектом концентрированного выражения общественных социально-экономических интересов в лице одного или нескольких ведомств.

В соответствии с Конституцией Российская Федерация является социальным государством, следовательно, его экономическая, финансово-бюджетная и налоговая политика должна быть нацелена на перераспределение сверхприбыли корпораций и сверхдоходов отдельных регионов, полученных от зарегистрированных в них головных офисов корпораций и банков, в целях социально-экономического развития всех регионов страны. Государственная экономическая политика должна быть на деле подчинена целям гармоничного сбалансированного пространственного развития страны, а не только задачам абсолютизации отдельных финансово-бюджетных параметров, и это предполагает выстраивание эффективной системы стратегического планирования и управления. В связи с этим требуется предусмотреть приоритет достижения целей стратегического социально-экономического развития над финансово-бюджетным планированием.

Одновременно важно обеспечить стабильность финансово-бюджетной, налоговой и кредитно-денежной политики, а также формировать сбалансированные межбюджетные отношения и региональную политику в рамках долгосрочного стратегического планирования. Сложившаяся система сверхконцентрации налоговых поступ-

лений в федеральном центре при одновременном перераспределении расходных обязательств на места ведет к нарастанию бюджетных дефицитов регионов. Таким образом, вопрос выработки новой модели региональной финансово-бюджетной политики становится особенно актуальным.

Приоритетным направлением социально-экономической политики должны стать повышение денежных доходов населения в регионах страны и стимулирование платежеспособного спроса, несмотря на возможные риски роста темпов инфляции⁵. Вместо узконаправленной политики таргетирования инфляции необходим системно-комплексный подход в стратегическом планировании социально-экономического развития страны в целом и ее регионов, обеспечивающий сбалансированное и пропорциональное развитие всех региональных систем. Также потребуется разработка долгосрочной схемы развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации с учетом национальных и региональных интересов.

Рост экономики регионов невозможен без инвестиций, а они нерезальны при высоких кредитных ставках. В связи с этим требуются последовательное снижение ключевой ставки Банка России, введение нормативов, регулирующих кредитную деятельность коммерческих банков, ограничивающих рост процентных ставок по кредитам. Необходимо расширение программ льготного кредитования отраслей промышленности, обеспечивающих инновационное развитие экономики.

Важное значение имеет стимулирование инвестиций в развитие человеческого капитала, экономики знаний, сфер науки и образования, здравоохранения, информационных технологий и искусственного интеллекта. Целесообразно сформировать новую управленческую элиту, способную обеспечить выполнение современных задач

⁵ По данной проблеме в научной экономической литературе существуют различные точки зрения. Так, многие исследователи ключевым индикатором, определяющим рост экономики, считают увеличение потребительского спроса и инвестиций в реальный сектор, что предполагает стимулирование роста доходов населения и инвестиционной активности. Следует отметить, что такой подход не является новым в мировой экономической науке и практике: именно увеличение потребительского спроса признается локомотивом роста экономики многих зарубежных стран.

государственного и муниципального стратегического планирования и управления в новых реалиях.

Новая система стратегического планирования и управления должна обеспечить создание благоприятных условий для социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. Для этого необходимы

- научное обоснование выбора приоритетов регионального стратегического планирования с учетом новой внешнеполитической ситуации, включая решение проблем импортозамещения, формирование новых логистических цепочек, обеспечение переориентации экспортно-импортных связей регионов;
- широкое использование современных методов разработки сценариев будущего развития, а также усиление системно-комплексного подхода в стратегическом планировании для обеспечения сбалансированного и пропорционального развития экономики регионов;
- создание новых институциональных структур управления для усиления роли региональных органов власти в стратегическом планировании;
- финансово-бюджетное обеспечение реализации приоритетных целей и выполнения задач стратегического планирования регионального развития;
- актуализация документов регионального стратегического планирования с учетом новых вызовов, угроз и возможностей;
- разработка системы индикаторов регионального стратегического планирования и цифровизация процессов информационного обеспечения;
- кадровое обеспечение аппарата плановых и управленческих органов (переподготовка, обучение современным методам стратегического планирования, прогнозирования и принятия решений).

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект
«Региональное и муниципальное стратегическое планирование
и управление в контексте модернизации государственной региональной
политики и развития цифровой экономики», № 121040100283-2*

Список источников

1. Аганбегян А.Г. О необходимости планирования в новой России // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / Под ред. С.Д. Бодрунова. – СПб., 2021. – С. 19–39.
2. Антипин И.А. Региональное стратегическое планирование и управление: теоретические и методологические основы. – Екатеринбург: Уральск. гос. экон. ун-т, 2021. – 237 с.
3. Бабичев И.В., Волков В.В. Вопросы развития эффективной системы стратегического планирования и национального проектирования в муниципальных образованиях во взаимосвязи с федеральными и региональными документами стратегического планирования // Местное право. – 2020. – № 5. – С. 19–28.
4. Большаков С.Н. Реформы государственного управления и государственной службы: выбор приоритетов стратегического планирования и цифровизации (опыт стран северной Европы) // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Сер.: Теория и практика управления. – 2022. – № 1 (35). – С. 9–25.
5. Бухвальд Е.М. «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования»: нерешенные проблемы // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2022. – № 1. – С. 32–49.
6. Винслав Ю.Б. Мобилизационная экономика как технология государственного управления в условиях тотальных санкций // Российский экономический журнал. – 2022. – № 4. – С. 4–29.
7. Глазьев С.Ю. Стратегическое планирование как интегративный элемент в системе управления развитием // Экономическое возрождение России. – 2021. – № 3 (69). – С. 14–19.
8. Клейнер Г.Б. Системно-ориентирное планирование: Россия, XXI век // Вопросы политической экономии. – 2021. – № 2. – С. 45–56.
9. Клепач А.Н. Поворот к стратегическому планированию: тернии и перспективы // Вопросы политической экономии. – 2016. – № 1. – С. 44–63.
10. Крупнов Ю.А., Сильвестров С.Н., Старовойтов В.Г. Проблемы и противоречия стратегического планирования // Российский экономический журнал. – 2022. – № 6. – С. 15–30.
11. Крюков В.А., Селиверстов В.Е. Стратегическое планирование пространственного развития России и ее макрорегионов: в плену старых иллюзий // Российский экономический журнал. – 2022. – № 5. – С. 22–40.
12. Лексин В.Н. Реалии функционирования пространственных систем и государственные стратегии, воздействующие на их трансформации // Труды II Гранберговской конференции «Пространственный анализ социально-экономических систем: история и современность». – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2021. – С. 14–25.
13. Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири / Под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. – 487 с.
14. Региональное и муниципальное управление: проблемы теории и практики / Под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2022. – 424 с.

15. Сильвестров С.Н., Бауэр В.П., Еремин В.В. К анализу поучительного для России опыта применения инструментария стратегического планирования во Франции, США и КНР // Российский экономический журнал. – 2019. – № 1. – С. 41–57.

16. *Управление социально-экономическим развитием регионов Сибири* / Под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2020. – 420 с.

17. Araújo G.R., Kato H.K., Del Corso J.M. Dynamic capabilities, strategic planning and performance: a virtuous and mutually reinforcing cycle // *Journal of Management & Organization*. – 2022. – No. 28 (5). – P. 1116–1132.

18. Bryson J.M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. – San Francisco: Jossey-Bass, 2011. – 544 p.

19. Jung C.S., Lee G. Goals, strategic planning, and performance in government agencies // *Public Management Review*. – 2013. – No. 15 (6). – P. 787–815.

20. Papke-Shields K.E., Boyer-Wright K.M. Strategic planning characteristics applied to project management // *International Journal of Project Management*. – 2017. – No. 35 (2). – P. 169–179.

Информация об авторе

Новоселов Александр Сергеевич (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17). E-mail: asnov@ieie.nsc.ru.

DOI: 10.15372/REG20230413

Region: Economics & Sociology, 2023, No. 4 (120), p. 299–320

A.S. Novoselov

STRATEGIC PLANNING AND MANAGEMENT OF REGIONAL AND MUNICIPAL DEVELOPMENT: PROBLEMS AND SOLUTIONS

This article delves into the challenges of strategic planning and management for the socio-economic development of regions and municipalities in the face of new realities. It also dissects the spatial aspects of regional development. We bring to light various pressing issues, spanning organizational, institutional, socio-economic, financial, and legal domains, that affect strategic planning. One notable finding is that socio-economic development

exhibits substantial spatial disparities among regions and municipalities. It becomes evident that current strategic planning, management practices, and institutional mechanisms inadequately consider the unique characteristics of each region and the pivotal role that spatial factors play in driving economic growth. Our work advocates for the adoption of a systematic approach to regional and municipal strategic planning to enhance the efficacy of decision-making processes. It traces the evolution of strategic planning methodologies in tandem with the increasing socio-economic priorities shaping state development. Moreover, the article analyzes strategic planning documents and offers insights into the primary stages of building a contemporary planning and forecasting system in Russia. Drawing from the accumulated experience of planning and forecasting within regional and municipal administrations, we put forth recommendations aimed at improving regional and municipal planning and management, ultimately bolstering its efficiency.

Keywords: strategic planning; management; regional and municipal development; spatial differentiation; regional economic policy; management efficiency

For citation: *Novoselov, A.S. (2023). Strategicheskoe planirovanie i upravlenie regionalnym i munitsipalnym razvitiem: problemy i puti resheniya [Strategic planning and management of regional and municipal development: problems and solutions]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 4 (120), 299–320. DOI: 10.15372/REG20230413.*

The study was carried out within the framework of financing the draft research plan of IEIE SB RAS “Regional and municipal strategic planning and management in the context of modernization of state regional policy and development of the digital economy”, No. 121040100283-2

References

1. Aganbegyan, A.G. (2021). O neobkhodimosti planirovaniya v novoy Rossii [The Need for Planning in New Russia]. In: S.D. Bodrunov (Ed.). Planirovanie v rynochnoy ekonomike: vospominaniya o budushchem [Planning in a Market Economy: Memories of the Future]. St. Petersburg, 19–39.
2. Antipin, I.A. (2021). Regionalnoe strategicheskoe planirovanie i upravlenie: teoreticheskie i metodologicheskie osnovy [Regional Strategic Planning and Management: Theoretical and Methodological Foundations]. Yekaterinburg, Ural State Economic University, 237.

3. Babichev, I.V. & V.V. Volkov. (2020). Voprosy razvitiya effektivnoy sistemy strategicheskogo planirovaniya i natsionalnogo proektirovaniya v munitsipalnykh obrazovaniyakh vo vzaimosvyazi s federalnymi i regionalnymi dokumentami strategicheskogo planirovaniya [Development of an effective system of strategic planning and national design in municipalities in conjunction with federal and regional strategic planning documents]. *Mestnoe pravo [Local Law]*, 5, 19–28.

4. Bolshakov, S.N. (2022). Reformy gosudarstvennogo upravleniya i gosudarstvennoy sluzhby: vybor prioritetov strategicheskogo planirovaniya i tsifrovizatsii (opyt stran severnoy Evropy) [Reforms of public administration and state service: The choice of priorities for strategic planning and digitalization (Experience from the Nordic countries)]. *Vestnik Komi respublikanskoj akademii gosudarstvennoy sluzhby i upravleniya. Ser.: Teoriya i praktika upravleniya [Bulletin of the Komi Republican Academy of Public Service and Management. Series: Theory and Practice of Administration]*, 1 (35), 9–25.

5. Buchwald, E.M. (2022). “Osnovy gosudarstvennoy politiki v sfere strategicheskogo planirovaniya”: nereshennye problemy [Unresolved issues of “Public Policy Framework for Strategic Planning”]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]*, 1, 32–49.

6. Vinslav, Yu.B. (2022). Mobilizatsionnaya ekonomika kak tekhnologiya gosudarstvennogo upravleniya v usloviyakh totalnykh sanktsiy [Mobilization economy as a technology of public administration in the conditions of total sanctions]. *Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal [Russian Economic Journal]*, 4, 4–29.

7. Glazyev, S.Yu. (2021). Strategicheskoe planirovanie kak integrativnyy element v sisteme upravleniya razvitiem [Strategic planning as an integrative feature in development management system]. *Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii [Economic Revival of Russia]*, 3 (69), 14–19.

8. Kleiner, G.B. (2021). Sistemno-orientirnoe planirovanie: Rossiya, XXI vek [System-oriented planning: Russia, 21st century]. *Voprosy politicheskoy ekonomii [Problems in Political Economy]*, 2, 45–56.

9. Klepach, A.N. (2016). Povorot k strategicheskomu planirovaniyu: ternii i perspektivy [Turn to strategic planning: Challenges and prospects]. *Voprosy politicheskoy ekonomii [Problems in Political Economy]*, 1, 44–63.

10. Krupnov, Yu.A., S.N. Silvestrov & V.G. Starovoitov. (2022). Problemy i protivorechiya strategicheskogo planirovaniya [Strategic planning problems and contradictions]. *Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal [Russian Economic Journal]*, 6, 15–30.

11. Kryukov, V.A. & V.E. Seliverstov. (2022). Strategicheskoe planirovanie prostranstvennogo razvitiya Rossii i ee makroregionov: v plenu starykh illyuziy [Strategic planning of the spatial development of Russia and its macro-regions: Captured to old illusions]. *Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal [Russian Economic Journal]*, 5, 22–40.

12. Leksin, V.N. (2021). Realii funktsionirovaniya prostranstvennykh sistem i gosudarstvennyye strategii, vozdeystvuyushchie na ikh transformatsii [Realities of spatial systems functioning and state strategies impacting their transformation]. In: *Trudy II Granbergovskoy konferentsii «Prostranstvennyy analiz sotsialno-ekonomicheskikh sistem: istoriya i sovremennost» [Proceedings of the II Granberg Conference “Spatial Analysis of Socio-Economic Systems: History and Modernity”]*. Novosibirsk, SB RAS Publ., 14–25.

13. *Novoselov, A.S. & V.E. Seliverstov* (Eds.). (2016). *Regionalnoe i munitsipalnoe upravlenie: diagnostika, planirovanie i monitoring sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov Sibiri* [Regional and Municipal Governance: Diagnosis, Planning, and Monitoring of Socio-Economic Development in the Siberian Regions]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ., 487.

14. *Novoselov, A.S. & V.E. Seliverstov* (Eds.). (2022). *Regionalnoe i munitsipalnoe upravlenie: problemy teorii i praktiki* [Regional and Municipal Management: Issues of Theory and Practice]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ., 424.

15. *Silvestrov, S.N., V.P. Bauer & V.V. Eremin*. (2019). K analizu pouchitel'nogo dlya Rossii opyta primeneniya instrumentarii strategicheskogo planirovaniya vo Frantsii, SShA i KNR [The analysis is instructive for Russia experience of application of tools of strategic planning of economic development in France, USA and China]. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 1, 41–57.

16. *Novoselov, A.S. & V.E. Seliverstov* (Eds.). (2020). *Upravlenie sotsialno-ekonomicheskim razvitiem regionov Sibiri* [Management of Socio-Economic Development in the Siberian Regions]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ., 420.

17. *Araújo, G.R., H.K. Kato & J.M. Del Corso*. (2022). Dynamic capabilities, strategic planning and performance: a virtuous and mutually reinforcing cycle. *Journal of Management & Organization*, 28 (5), 1116–1132.

18. *Bryson, J.M.* (2011). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco, Jossey-Bass, 544.

19. *Jung, C.S. & G. Lee*. (2013). Goals, strategic planning, and performance in government agencies. *Public Management Review*, 15 (6), 787–815.

20. *Papke-Shields, K.E. & K.M. Boyer-Wright*. (2017). Strategic planning characteristics applied to project management. *International Journal of Project Management*, 35 (2), 169–179.

About Author

Novoselov, Aleksandr Sergeevich (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of Department at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Academician Lavrentiev Ave., Novosibirsk, 630090, Russia). E-mail: asnov@ieie.nsc.ru.

Поступила в редколлегию 15.06.2023.

После доработки 29.06.2023.

Принята к публикации 05.07.2023.

© Новоселов А.С., 2023