

DOI: 10.12731/2070-7568-2019-4-69-94

УДК 338.26

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Захарчук Е.А., Пасынков А.Ф., Трифонова П.С.

В статье представлены результаты исследования теоретических аспектов развития системы стратегического планирования в Российской Федерации. Рассмотрен и обобщен российский и зарубежный опыт формирования подходов к планированию хозяйственной деятельности и развитию территорий, начиная с начала 20 века. Сформирована периодизация подходов к стратегическому планированию в современной России, выделены их ключевые характеристики. В итоге, авторами предложен новый подход к разработке стратегических документов территорий, основанный на формировании образа будущего.

Цель исследования: обобщение отечественного и зарубежного опыта в области стратегического планирования, и, на этой основе, определение направлений совершенствования подходов к территориальному планированию в современных условиях.

Методы исследования: сравнительный анализ и обобщение мирового и отечественного опыта, группировка данных и их содержательная оценка.

Результатом анализа стало определение перспективных направлений дальнейшего развития теории и методологии стратегического планирования территорий Российской Федерации.

Область применения результатов. Полученные результаты могут быть применены при развитии методологии стратегического планирования территорий России, на основе формирования образа будущего местных сообществ.

Ключевые слова: стратегическое планирование; образ будущего территорий; периоды развития; законодательное обеспечение.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF STRATEGIC PLANNING AREAS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Zakharchuk E.A., Pasynkov A.F., Trifonova P.S.

The article presents the results of a study of the theoretical aspects of the development of the strategic planning system in the Russian Federation. The Russian and foreign experience in the formation of approaches to the planning of economic activity and the development of territories since the beginning of the 20th century is considered and summarized. Formed periods circuit approaches to strategic planning in modern Russia, highlighting their key features. As a result, the authors proposed a new approach to the development of strategic documents of the territories, based on the formation of the image of the future.

Purpose of the study: *to summarize domestic and foreign experience in the field of strategic planning, and, on this basis, to identify areas for improving approaches to territorial planning in modern conditions.*

Methods: *Comparative analysis and generalization of world and domestic experience, data grouping and evaluation of their content.*

The result *of the analysis was the identification of promising areas for the further development of the theory and methodology of strategic planning of the territories of the Russian Federation.*

Practical implications. *The results can be applied in the development of the methodology of strategic planning of the territories of Russia, based on the formation of the image of the future of local communities.*

Keywords: *strategic planning; image of the future territories; periods of development; legislative support*

Введение

Стратегическое планирование территорий, как часть общего стратегического планирования государства, в последнее десятилетие активно развивалось в Российской Федерации. Были приняты

планы развития всех субъектов РФ, множество отраслевых планов на уровне страны и отдельных регионов, активно стратегическое планирование внедряется в работу муниципальных образований. В то же время, эффективность такой деятельности до сих пор вызывает вопросы как в научной, так и общественной среде, поскольку принятые планы развития зачастую слабо коррелируются с реальным положением дел на территориях. Причин этого множество: от недостаточного профессионализма разработчиков планов, концепций, стратегий развития территорий до отсутствия финансовых источников для реализации заложенных планов. К тому же быстро меняющаяся экономическая ситуация в мире и нашей стране также не способствуют выполнению заложенных в документах планирования целей и индикаторов, построенных часто исходя из сложившихся в предыдущие периоды трендов.

В этих условиях возникла необходимость в переосмыслении самого процесса стратегического планирования, целей и задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления. Направленность процесса планирования на выполнение конкретных показателей посредством реализации проектов и программ не всегда позволяет определить возможности территорий по достижению запланированных результатов. Поэтому необходим поиск новых теоретических, методологических и практических решений к стратегическому планированию территорий, и в качестве одного из таких решений может выступать методология формирования образа будущего территорий.

Исторический опыт стратегического планирования

Несмотря на кажущуюся новизну подхода к стратегическому планированию развития территорий, в истории нашей страны накоплен огромный исторический опыт в сфере прогнозирования и планирования территориально-хозяйственных комплексов, начинающегося с начала 20 века.

По мнению многих авторитетных ученых [14, 16, 22], стратегическое планирование в нашей стране начало формироваться по еще

в советский период в форме Государственных пятилетних планов экономического и социального развития СССР, послуживший основой для развития всей системы планирования производственного и социального развития в мире.

Органом, на который были возложены функции разработки и контроля за исполнением общегосударственных планов развития страны был Государственный плановый комитет Совета министров СССР (Госплан СССР). Госплан СССР создавался в начале 20-х годов XX века и просуществовал до апреля 1991 г. Его прообразом стала Государственная комиссия по электрофикации (1920–1921 гг.), Государственная общеплановая комиссия (1921–1923 гг.). За время своей работы его названия и подчиненность неоднократно менялись. После его упразднения, функции по планированию развития народного хозяйства возложены на Министерство экономики и прогнозирования СССР до его ликвидации, в конце этого же года (Таблица 1).

Анализ советской системы планирования, позволил Райзбергу Б.А. определить основные организационно-методические принципы и формы стратегического планирования, применяемые в советском государстве. Среди них:

- построение системы разноуровневых планов с различной продолжительностью планового периода, объединяющей кратко-, средне- и долгосрочные планы, продляемые по средствам использования непрерывно-скользящего планирования;
- объединение прогнозирования, планирования, учета и контроля за ходом выполнения планов в единый процесс;
- разработка и реализация целевых программ как одной из форм государственного перспективного планирования;
- применение экономико-математических методов, компьютерной и информационной техники в планировании, создание автоматизированной системы плановых расчетов Госплана СССР [16, с. 119–120].

К характерным особенностям народно-хозяйственного планирования в Советском союзе можно отнести наличие обширного

круга научно-исследовательских институтов, создававших методологическую и методическую базу для разработки таких документов, наличие единого органа, отвечающего за планирование в стране – Госплан СССР, документы планирования не были документами ориентирами развития, они в разные годы носили директивно-командный и планово-распределительный характер. Планы развития создавались как в денежной, так и в материально-вещественной формах, и постоянно корректировались, вплоть до завершения планового периода. Они не носили долгосрочный характер и не были вариативными, разрабатывался один вариант прогноза. Желание внедрить планирование на перспективу в 15 лет не увенчалось успехом.

Во второй половине XX века за рубежом начала формироваться иная, чем советская система планирования, модель управления социально-экономическими системами. Так в 80-х годах в зарубежных странах пришло понимание необходимости планирования территориального развития и в условиях рыночной экономики. Хотя впервые о необходимости изменения парадигмы управления и применения стратегического подхода еще в середине XX века говорил Друкер П.Ф. [26]. В это время идеи корпоративного менеджмента начали использоваться органами управления муниципальных образований и регионов, таким образом, развитое в крупных корпорациях и фирмах стратегическое планирование внедряется на территориальный уровень. Среди лидеров муниципального стратегического планирования принято выделять г. Сан-Франциско и испанскую Барселону.

В 1981 году, в целях преодоления кризисных явлений и повышения государственных доходов, бизнес-элитой г. Сан-Франциско разработан, изолированно от местной администрации, Стратегический план города. План развития получился удачным, и на его основе к 1983 году подготовлен совместный с властями города документ стратегического развития, который положил начало стратегическому планированию в США. В последующие пять лет в стране было разработано более 25 городских стратегий [27].

В отличие от г. Сан-Франциско, в г. Барселоне необходимость разработки плана вызвана развитием города и реализацией масштабных задач. Начало работ в области стратегического планирования в Барселоне принято считать 1988 год, к 1990 году был разработан I Стратегический экономический и социальный план Барселоны основная идея которого заключалась в подготовке города к летним XXV Олимпийским играм 1992 г. Реализация Стратегии была направлена в первую очередь на население [23].

Этапы становления стратегического планирования в РФ

В России, в середине 90-х годов XX века начался официальный возврат к процессам территориального планирования, так отрицательный изначально федеральными органами власти [7, 22], основные характеристики этапов стратегического планирования представлены в таблице 1. Общее отношение к институту планирования в первой половине 90-х описывает Батчаев А.Р., Жихаревич Б.С. Авторы, в своем исследовании всех ученых и практиков того времени, имеющих отношение или интерес к оценке планирования и его необходимости, разделили на три группы. В первую группу вошли противники планирования в условиях свободной рыночной экономики, считая «чем меньше государство вмешивается в экономику и повседневную жизнь людей, тем лучше».

Вторую группу представляли сторонники противоположной точки зрения – это, как правило, руководители старой советской элиты, считавшие, что благополучного (успешного) развития страны без сильного государственного регулирования и планирования невозможно.

Третья группа – представители «центристских позиций» – не видели препятствий в возрождении планирования, считая его важной частью системы государственного и муниципального управления. Однако последние не призывали к возрождению существовавшего в советские годы директивного планирования. По их мнению, планы должны носить индикативный характер и выступать целевыми ориентирами развития [1].

Таблица 1.

Этапы развития стратегического планирования в России, 1920 г. – наст. время*

	Годы	Название этапа	Период работы	Наименование	Регламентирующие документы
1	1920–1991 гг.	Этап народно-хозяйственного планирования	1921–1923	Государственная общеплановая комиссия при Совете Труда и Обороны РСФСР	Программа КПСС, директивы Центрального Комитета КПСС и решения Совета Министров СССР государственных народнохозяйственных планов, в том числе:
			1923–1931	Государственная плановая комиссия при Совете Труда и Обороны СССР	Директивы по составлению пятилетнего плана развития народного хозяйства (1929 г.)
			1931–1946	Государственная плановая комиссия при Совете Народных Комиссаров СССР	Резолюция «О втором пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР» (1934 г.) Резолюция XVIII съезда ВКП(б) по докладу тов. Молотова (1939 г.)
			1946	Государственная плановая комиссия при Совете Министров СССР	Закон о пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства (на 1946–1950 годы) (1946 г.)
			1946–1948	Государственная плановая комиссия Совета Министров СССР	
			1948–1955	Государственный плановый комитет Совета Министров СССР	Директивы по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР (1952 г.)
			1955–1957	Государственная плановая комиссия Совета Министров СССР по перспективному планированию народного хозяйства СССР	Директивы по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР (1956 г.)
			1957–1963	Государственный плановый комитет Совета Министров СССР	Директивы по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР (1959 г.)
			1963–1965	Государственный плановый комитет СССР Высшего совета народного хозяйства СССР	
			1965–1991	Государственный плановый комитет СССР Совета Министров СССР	

Продолжение табл. 1.

2	1991–1995 гг.	Трансформационный этап	май–декабрь 1991	Министерство экономики и прогнозирования СССР	
			1991–1992	Министерство экономики и финансов РСФСР	
			1992–2005	Министерство экономики Российской Федерации	
3	1995–2000 гг.	Этап зарождения территориального стратегического планирования в России			Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»
4	2000–2007 гг.	Этап формирования территориального стратегического планирования в России	2004–2014	Министерство регионального развития Российской Федерации	Приказ Минрегиона РФ от 27.02.2007 N 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»
			2005–2008	Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации	
5	2007–2014 гг.	Этап развития территориального стратегического планирования в России	2008 – наст. вр.	Министерство экономического развития РФ Департамент стратегического развития и инноваций Департамент планирования территориального развития	Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации»
					Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»
					Проект Федерального закона N 143912-6 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (окончательная ред., принятая ГД ФС РФ 20.06.2014)
6	2014 – по н. вр.	Этап законодательного регулирования территориального стратегического планирования в России			Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 18 июля 2019 г.)

Окончание табл. 1.

					Законы субъектов РФ о стратегическом планировании. Например, Закон Свердловской области от 15 июня 2015 года № 45-ОЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации, осуществляемом на территории Свердловской области»
					Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 N 132 (ред. от 07.09.2018) «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации»
					Региональными методическими рекомендациями. Например, постановлением Правительства Свердловской области от 30.03.2017 года № 208-ПП «О Методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области»

* составлено авторами по:

Госплан СССР/ [Электронный ресурс]// URL: <http://www.famhist.ru/famhist/kladdon/00085fb0.htm> (дата обращения: 15.10.2019 г.); Министерство экономического развития Российской Федерации/ [Электронный ресурс]// URL:<http://economy.gov.ru/mines/main> (дата обращения: 15.10.2019 г.); Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]// URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.10.2019 г.)

В результате чего, говорить о полном отсутствии планирования в начале 90-х годов не совсем правильно, поскольку в том или ином виде составлялись планы развития (Генеральный план городского округа «Город Махачкала» (1993 г.), Основные направления градостроительного развития Москвы и Московской области до 2010 года (1991–1992 г.), Генеральный план муниципального образова-

ния городской округ город Сургут (1991 г.) и др.), но они уже были не в том, привычном для советского времени виде, но еще далеки от западного понимания.

В 1995 году принимается Федеральный закон N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» направление стратегического планирования как важной составляющей долгосрочного планирования территориального развития в нем пока отсутствует [20]. В Законе о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства упоминается лишь дважды: при определении Концепции социально-экономического развития Российской Федерации и в п. 5, ст. 4 при раскрытии содержательной части послания Президента Российской Федерации. Это позволяет говорить об отсутствии на федеральном уровне законодательного закрепления принципов и подходов к стратегическому планированию территориального развития в нашей стране.

Несмотря на это, период второй половины 90-х годов XX века можно назвать этапом зарождения территориального стратегического планирования в России. Отсутствие законодательства компенсировалось необходимостью у руководителей местных и региональных администраций формировать новые подходы и вырабатывать управленческие решения в области развития социально-экономических систем разного уровня, в том числе и на основе поиска уже успешно реализованного международного опыта. Таким образом, стратегическое планирование в нашей стране получает свое развитие, появляются первые документы стратегического планирования развития регионов (Стратегический план Санкт-Петербурга (1997 г.), Программа социально-экономического развития г. Москвы (1999 г.), Концепция экономического и социального развития Ногинского района до 2005 (1995 г.), Основные направления социально-экономического развития города на 1997–2000 гг. (1996 г.), Концепция социально-экономического развития г. Тольятти (1998 г.), Программа экономического и социального развития муниципального образования Уссурийск на 1999–2005 гг. (1998 г.), Стратегия

развития Печорского района (1998 г.), Программа социально-экономического развития г. Магадана (1999 г.), Программа социально-экономического развития Великого Новгорода на 2000 г. и до 2004 г. (1999 г.), Программа социально-экономического развития города г. Уфа (1999 г.), Концепция социально-экономического развития г. Костромы до 2013 года (2000 г.) и др.).

В России среди пионеров в создании и реализации документа стратегического планирования нового формата выступили власти Санкт-Петербурга, разработав в 1997 году первый документ стратегического планирования европейского стандарта. При разработке Стратегического плана Санкт-Петербурга использовалась «Барселонская модель стратегического планирования», документ не утверждался на законодательном уровне, только подписывался членами Генерального Совета Стратегического плана Санкт-Петербурга и носил характер документа общественного согласия. К разработке документа привлекались все заинтересованные лица города, от которых зависело его развитие. Спустя 20 лет, в интервью один из разработчиков документа Жихаревич Б.С., оценивает степень реализации заложенных трендов развития в 75%, связывая такой высокий процент с успешной реализацией новой по тем времена технологии публичных обсуждений и отдельного внимания вопросам продвижения идей документа во всех сферах [9].

Наряду с положительными оценками Стратегический план Санкт-Петербурга не обошла и критика. В частности, к одному из недостатков документа относят отсутствие конкретного виденья образа города, который планируется сформировать в результате реализации стратегических направлений [5].

Следующим этапом в становлении территориального стратегического планирования можно определить начало 2000-х годов – отмечается активный интерес к разработке документов стратегического планирования как на региональном, так и муниципальном уровнях. Это обусловлено, по мнению Гранберга А.Г., Минакира П.А., Потапова Л.В. изменением характера задач, которые необходимо было решать в рамках изменившейся общеэкономической ситуации в

стране. Если в начале перехода страны к рыночной экономике ставилась задача «минимизация потерь при выбывании ресурсов», то через десятилетие, вначале века произошел переход к решению вопросов «максимизация выгод от использования увеличивающихся ресурсов» [7, с. 6]. Именно в это время стратегическое планирование привлекает к себе интерес и становится перспективным направлением прогнозно-аналитической работы на субфедеральном уровне.

Характеризуя первое десятилетие двухтысячных годов Швецов А.Н. [22] также отмечает волну интереса к разработке документов стратегического планирования на всех уровнях территориальных сообществ. Такой интерес, по его мнению, можно объяснить несколькими факторами. Во-первых, и в этом он солидарен с Гранбергом А.Г. и др. [7], в стране происходит смена приоритетов в территориальном управлении: от задач выживания к задачам развития с постановкой перспективных целей. Во-вторых, увлечение стратегиями может быть не в последнюю очередь связано с усталостью от хаотичного развития территорий и ностальгией по существовавшему в советские годы «плановому подходу» к развитию территорий. В-третьих, новомодными западными течениями, которые были обусловлены приходом к пониманию западными коллегами необходимости разработки плановых документов в условиях рыночной экономики не только на корпоративном уровне, но и для территориальных сообществ.

Еще к одной из причин, проявления интереса к вопросам планирования социально-экономического развития территорий, в том числе к разработке документов стратегического планирования относят дефолт 1998 года, который послужил толчком к переоценке отношения к подходам в управлении [2, 3, 22]. В начале 2000-х стратегические документы разрабатывались преимущественно на муниципальном уровне.

Этот этап стратегического планирования характеризуется отсутствием федерального законодательства в этой области, которые определяли бы основные положения, участников, и, главное требования и порядок разработки документов такого рода. В действующем в то

время Федеральном законе N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», как отмечалось ранее, разработке стратегических документов внимание уделено не было [20]. В это время нет четкой единой методологии и методического подхода к разработке документов стратегического планирования для отраслей, муниципальных образований, регионов и страны в целом, что приводит к несогласованности стратегий разного территориального уровня и отраслевых между собой и, в итоге, не работает на единый результат – достижение национальных целей социально-экономического развития страны.

Стратегии территориального социально-экономического развития разрабатывались в условиях экономического роста, избытки ресурсов, от нефтедолларов. Однако, отсутствие четких регламентирующих процедур, как следствие, привело к отражению в целях и показателях плановых документов очень оптимистичных прогнозов развития, не имеющих под собой реальных оснований и трудно реализуемых на практике. Стратегии развития этого периода в целом оцениваются крайне невысоко. Их характеризуют как «формальные», «представляющие скорее политические предвыборные декларации губернаторов», ««прокламации» безоговорочных и всеобщих грядущих успехов» [8, 22].

На фоне не очень высоких оценок качества предлагаемых документов как пример хорошо проработанной и реально выполнимой стратегии можно привести Стратегический план Екатеринбурга, разрабатываемый в 2001–2003 годах. Подробно о Концепции и используемых подходах описано авторами в следующих работах [18].

Сложившаяся ситуация продолжалась до кризиса 2008 года, в результате которого жизнеутверждающие целевые ориентиры достигнуты не были и встал остро вопрос о необходимости срочного законодательного регулирования этой сферы. К следующему периоду становления стратегического планирования в России можно отнести 2007 (2009) – 2014 годы. Первыми предпосылками к формированию нового этапа можно считать появление в 2007 и 2008 годах приказа Минрегиона N 14 «Об утверждении Требований к стратегии социаль-

но-экономического развития субъекта Российской Федерации» [15] и Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 № 1662-р) [12] соответственно. В 2009 году издан Указ Президента Российской Федерации № 596 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» [19], который был определен как документ для служебного пользования, но в то время был доступен в сети интернет и анализировался специалистами.

Достаточно детально на основных положениях Указа и его достоинствах, и недостатках останавливается Гаганов А.А. в своих статьях [2, 3]. К положительным сторонам документа отнесено наличие в нем определения цели стратегического планирования, которая заключается в разработке институциональных, организационных и иных мер по обеспечению конституционных прав и свобод, высокого качества и уровня жизни российских граждан, по достижению устойчивого развития Российской Федерации и укреплению обороны и безопасности государства за счет рационального использования национальных ресурсов и потенциала гражданского общества России (п. 7 Указа). В п. 6 и 8 Указа определены основные принципы и задачи стратегического планирования [19].

Карлик Е.А., Рохчин В.Е. анализируя законодательство в сфере стратегического развития, подробно останавливаются на рассмотрении несовершенства понятийно-категориального аппарата, содержащегося в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года №596 «О долгосрочной государственной экономической политике». В частности, они отмечают, что в документе употребляются такие понятия как «доктрина», «концепция», «стратегия», «стратегический план» и «программа» и не всегда существует четкое разграничение между ними. Особенно это относится к употреблению понятий «Стратегия» и «концепция». В обоснование существующей путаницы авторы ссылаются на п. 17 Указа в котором эти термины используются как синонимы «...формировании стратегии (концепции) развития федерального округа...», что, по их мнению, идет в противоречие с сущностью этих дефиниций. Таким образом, несмотря на несовер-

шенство изданного документа, можно говорить о закреплении на законодательном уровне общих принципов и основ стратегического планирования в Российской Федерации [11, с. 9].

В 2014 году был принят закон, регламентирующий деятельность в сфере стратегического планирования – Федеральный закон от 28 июня 2014 года №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [21]. В статье 11 этого закона приведен перечень документов, которые относятся к документам стратегического планирования. Выделяются документы стратегического планирования разрабатываемые в рамках целеполагания развития государства, с разбивкой по отраслевому и территориальному принципу, в рамках прогнозирования, планирования и программирования. Согласно закону, к стратегическим документам относятся: послание Президента РФ, основные направления деятельности Правительства, прогнозы, планы, программы, схемы и непосредственно сами стратегии. Например, в п. 5 приведен перечень стратегических документов муниципального уровня, к ним отнесены:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальные программы.

Данный закон можно считать отправной точкой последнего на сегодняшний день этапа развития стратегического планирования, связанного с законодательным регулированием данной области.

Результаты

В настоящее время среди ученых-экономистов существует множество мнений относительно дальнейшей эволюции стратегического планирования, обусловленной различными точками зрения на процесс.

Так, в монографии отмечается, что стратегия развития любого объекта должна реализовываться через цели развития, и ее необходимость обосновывается тем, что для экономики необходимы регулирующие воздействия [17, с. 7].

Другой подход к наполнению стратегического развития территорий придерживаются авторы, в их понимании стратегия – это некий набор правил, необходимых для достижения целей экономического развития [11, с. 48].

С целью повышения эффективности использования ресурсов, соблюдения баланса интересов между регионом и муниципальными образованиями, входящими в этот субъект Федерации, а также для выработки единого направления развития Д.А. Гайнанов, И.Д. Закиров предлагают разрабатывать документы стратегического планирования на уровне субрегионов. Под субрегионами авторы предлагают понимать территориальные сообщества, которые выступают промежуточным звеном в цепочке «регион – муниципальное образование». По их мнению, такое структурирование внутрорегионального пространства в результате приводит к повышению конкурентоспособности территории на основе более результативного использования ее потенциала, снижение межмуниципальных различий в социально-экономическом развитии внутри региона, развитие ее инфраструктуры и доступность предоставляемых услуг, а также предопределяет объединение усилий на решение проблем социально-экономического и территориального развития [4].

По нашему мнению, представленный опыт формирования стратегических планов и программ должен быть переосмыслен. В погоне за формализацией как текста документов, так и нормирования показателей социально-экономического развития территорий, мы упускаем само значение программных документов для развития территорий. Основная суть документа стратегического планирования, на наш взгляд, должна основываться на видении приоритетов развития территории, его будущей специализации среди других территорий, а также источников роста социально-экономического развития. То есть основополагающей целью самого процесса пла-

нирования должно стать переосмысление роли и места региона РФ или муниципального образования относительно систем более высокого порядка – государства, субъекта федерации, либо города.

Поэтому нами предлагается, при формировании стратегических планов развития территорий опираться не на формальный подход к написанию документа, а задавать ориентиры развития хозяйствующим субъектам, населению и органам власти. Для этого необходимо вводить в практику стратегического планирования методологию формирования «образа будущего» как ключевого элемента планирования социально-экономического развития территории.

Существуют различные трактовки понятия и содержания «образа будущего», наиболее часто под ним понимают, как детализированное представление прогнозируемого уровня социально-экономического развития региона во взаимосвязи всех составляющих его элементов [10, с. 5].

На наш взгляд, образ будущего территориального сообщества представляется как некий желаемый для достижения образ территории, который будет сформирован с учетом опыта прошлого и направлен усилиями разработчиков на возрастающее благополучие проживающего населения.

Таким образом, «образ будущего» в стратегическом планировании является некоторым долгосрочным ориентиром, позволяющим использовать имеющиеся финансовые и материальные ресурсы в соответствии с поставленными задачами. В этой связи важным представляется не выполнение каких-то формальных показателей и программ, а целенаправленное движение к создаваемому образу социально-экономического развития территорий, основанному на согласии всех структур общества.

Заключение

Проведенное исследование показало, что стратегическое планирование, как инструмент социально-экономического развития, используется достаточно давно. Огромный опыт Советского Союза в планировании народного хозяйства, хотя и неприменим для со-

временных рыночных отношений, но все-таки может быть использован при разработке плановых документов развития территорий.

Как показала эволюция становления системы стратегического планирования уже в России, на территориальном уровне к настоящему времени накоплен достаточный опыт в формализации требований по оформлению документов такого плана. Поэтому в настоящее время необходимо переходить от «формального» документа, где отображаются планы по развитию отдельных объектов и отраслей экономики, к «содержательному» стратегическому плану, основанного на структурных изменениях территориального развития.

Поэтому, при проведении работ по стратегическому планированию территорий, на наш взгляд, необходимо:

- определять долгосрочные цели и задачи развития территории, позволяющие сформировать ориентиры развития для бизнеса, населения и исполнителей в органах власти;
- на основе всестороннего обсуждения определить желаемый образ будущего территории, и на этой основе, разрабатывать меры воздействия;
- разрабатывать программы и планы социально-экономического развития территорий, исходя не из текущих потребностей территориального развития, а на основе формируемого образа будущего.

Благодарность

Статья подготовлена в соответствии с Планом НИР ФГБУН Института экономики УрО РАН на 2019–2021 гг.

Список литературы

1. Батчаев А.Р., Жихаревич Б.С. Социально-экономическое планирование в Санкт-Петербурге: до и после первого стратегического плана 1997 года. Набросок исторического опыта. URL: <http://www.stratplan.ru/UserFiles/Files/Buklet.pdf> (дата обращения: 15.09.2019 г.).
2. Гаганов А.А. Есть ли в России стратегическое планирование? URL: <http://rusrand.ru/analytics/est-li-v-rossii-strategicheskoe-planirovanie> (дата обращения: 15.09.2019 г.).

3. Гаганов А.А. Процесс стратегического планирования: правовой аспект URL: <http://rusrand.ru/analytics/protsess-strategicheskogo-planirovanija-pravovoj-aspekt> (дата обращения: 15.09.2019 г.).
4. Гайнанов Д.А., Закиров И.Д. Структуризация внутрирегионального пространства и выбор стратегии территориального развития// Управление экономикой: методы, модели, технологии, четырнадцатая международная научная конференция: сборник научных трудов. Уфа: ГОУ ВПО “Уфимский государственный авиационный технический университет”, 2014. С. 26-29.
5. Герасимова О.А. Вклад НКО в стратегическое планирование в Испании и России. URL: http://www.cogita.ru/nko/2-i-konkurs-esse-deyatelnost-nko-v-rossii-i-v-evrope/olga-gerasimova.-vklad-nko-v-strategicheskoe-planirovanie-v-ispanii-i-rossii#_ftn16(дата обращения: 21.08.2019 г.).
6. Госплан СССР. URL: <http://www.famhist.ru/famhist/klasson/00085fb0.htm> (дата обращения: 15.10.2019 г.)
7. Гранберг А.Г., Минакир П.А., Потапов Л.В. Среднесрочная региональная стратегия: Республика Бурятия// Пространственная экономика. 2005. №3. С. 5-31.
8. Дмитриев М.Э. Система стратегического планирования – масштабный организационный эксперимент URL: <http://www.gisa.ru/57052.html> (дата обращения: 10.08.2019 г.).
9. Жихаревич Б.С. Первый в стране: Стратегическому плану Санкт-Петербурга – 20 лет. URL: <https://nevnov.ru/503866-pervyi-v-strane-strategicheskomu-planu-sankt-peterburga-20-let> (дата обращения: 09.10.2019).
10. Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е., Копыченко Г.С., Рыбина Е.Г., Климова В.С. Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 2015. 48 с.
11. Карлик Е.А., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование промышленного развития в федеральных округах России: методологический аспект// Вопросы экономики и права. 2012. № 2. С. 7-12.

12. Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 № 1662-п) //Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (дата обращения: 27.08.2019 г.).
13. Медвідь В. Ю. Стратегія територіального економічного розвитку: теоретичний аспект// Економіка розвитку (Economics of Development), № 1(65), 2013. С. 48-51.
14. Перцов Л.В. Эволюция практики применения комплексных программ регионального развития в Современной России// Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №1. С. 189-200.
15. Приказ Минрегиона N 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» //Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXR&n=390023#05184612381793134> (дата обращения: 27.08.2019 г.).
16. Райзберг Б.А. Госплан и государственное стратегическое планирование// Экономическая наука современной России. 2008. №1. С. 116-124.
17. Стратегия макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации / Под ред. А. Г. Гранберга. М.: Наука, 2004. 720 с.
18. Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее (научно-методологический подход) / Науч. рук. авт. колл. проф. Е.Г. Анимица и проф. В.С. Бочко. Екатеринбург: 2003. 600 с.
19. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» // Интернет газета Каспаров.ру URL: <http://kvepb0.3s3s.org/note.php?id=4AEEEC233AEA5> (дата обращения: 05.08.2019 г.).
20. Федеральный закон N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» //Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/ (дата обращения: 05.08.2019 г.).

21. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) “О стратегическом планировании в Российской Федерации” //Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/fe7140d7cfc6c641ae322fe648d99702d8b2a8f1/ (дата обращения: 17.07.2019 г.)
22. Швецов А.Н. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения// Российский экономический журнал. №1-2. 2009. С. 49-60.
23. I Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona (en castellano) URL: https://pemb.cat/es/publicaciones/i_plan_estrategico_economico_y_social_2000/35/ (дата обращения: 14.08.2019)
24. Jaffe E.D., Nebenzahl I.D. National Image and Competitive Advantage: The Theory and Practice of Country-of-Origin Effect. Copenhagen Business School Press. 2nd edition 2006. P. 235.
25. Molinari G. The Society of To-morrow: A Forecast of Its Political and Economic Organisation. URL: <https://www.econlib.org/library/Molinari/mlnSoc.html> (дата обращения 8.10.2019).
26. Peter F. Drucker, Management Challenges for the 21st Century, Harper Business, 1999. 207 p.
27. Strategic planing in local government (a casebook) / Edited by R.L.Kemp. Chicago-Washington, 1992. 185 p.

References

1. Batchaev A.R., Zhiharevich B.S. *Social'no-jekonomicheskoe planirovanie v Sankt-Peterburge: do i posle pervogo strategicheskogo plana 1997 goda. Nabrosok istoricheskogo opyta* [Socio-economic planning in St. Petersburg: before and after the first strategic plan of 1997. A sketch of historical experience]. <http://www.stratplan.ru/UserFiles/Files/Buklet.pdf> (accessed: 15.09.2019).
2. Gaganov A.A. *Est' li v Rossii strategicheskoe planirovanie?* [Does Russia have strategic planning?]. <http://rusrand.ru/analytics/est-li-v-rossii-strategicheskoe-planirovanie> (accessed: 15.09.2019).
3. Gaganov A.A. *Process strategicheskogo planirovanija: pravovoj aspekt* [Strategic Planning Process: Legal Aspect]. <http://rusrand.ru/analyt->

- ics/protsess-strategicheskogo-planirovanija-pravovoj-aspekt (accessed: 15.09.2019).
4. Gajnanov D.A., Zakirov I.D. Strukturizacija vnutriregional'nogo prostranstva i vybor strategii territorial'nogo razvitiya [Structurization of the intra-regional space and the choice of the strategy of territorial development]. *Upravlenie jekonomikoj: metody, modeli, tehnologii, chetyrnadcataja mezhdunarodnaja nauchnaja konferencija: sbornik nauchnyh trudov* [Management of the economy: methods, models, technologies, fourteenth international scientific conference: collection of scientific papers]. Ufa: GOU VPO "Ufimskij gosudarstvennyj aviacionnyj tehničeskij universitet", 2014. P. 26-29.
 5. Gerasimova O.A. *Vklad NKO v strategicheskoe planirovanie v Ispanii i Rossii* [NGO Contribution to Strategic Planning in Spain and Russia]. http://www.cogita.ru/nko/2-i-konkurs-esse-deyatelnost-nko-v-rossii-i-evrope/olga-gerasimova.-vklad-nko-v-strategicheskoe-planirovanie-v-ispanii-i-rossii#_ftn16 (accessed: 21.08.2019).
 6. *Gosplan SSSR*. [Gosplan of the USSR]. <http://www.famhist.ru/famhist/klasson/00085fb0.htm> (accessed: 15.10.2019).
 7. Granberg A.G., Minakir P.A., Potapov L.V. *Srednesrochnaja regional'naja strategija: Respublika Burjatija* [Mid-term regional strategy: Republic of Buryatia] // *Prostranstvennaja jekonomika* [Spatial economics]. 2005. №3. P. 5-31.
 8. Dmitriev M.Je. *Sistema strategicheskogo planirovanija – masshtabnyj organizacionnyj jeksperiment* [Strategic Planning System - A Large-Scale Organizational Experiment]. <http://www.gisa.ru/57052.html> (accessed: 10.08.2019).
 9. Zhiharevich B.S. *Pervyyj v strane: Strategicheskomu planu Sankt-Peterburga – 20 let*. [The first in the country: the Strategic Plan of St. Petersburg is 20 years old]. <https://nevnov.ru/503866-pervyi-v-strane-strategicheskomu-planu-sankt-peterburga-20-let> (accessed: 09.10.2019).
 10. Il'ina I.N., Pliseckij E.E., Kopychenko G.S., Rybina E.G., Klimova V.S. *Budushhee regionov Rossii: analiticheskij obzor dokumentov strategicheskogo planirovanija sub#ektov RF*. [The future of Russian regions: an analytical review of strategic planning documents of constituent entities of the Russian Federation]. M., 2015. 48 p.

11. Karlik E.A., Rohchin V.E. Strategicheskoe planirovanie promyshlennogo razvitiya v federal'nyh okrugah Rossii: metodologicheskij aspect [Strategic planning of industrial development in the federal districts of Russia: methodological aspect]. *Voprosy jekonomiki i prava* [Issues of Economics and Law]. 2012. № 2. P. 7-12.
12. *Koncepcii dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitiya RF na period do 2020 goda (utv. rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 17 nojabrja 2008 № 1662-r)* [Order of the Ministry of Regional Development N 14 "On approval of the requirements for the strategy of socio-economic development of the subject of the Russian Federation"]. Konsul'tant-Pljus. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c-7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (accessed: 27.08.2019).
13. Medvid' V. Ju. Strategija teritorial'nogo ekonomichnogo rozvitku: teoretichnij aspect [Strategija teritorial'nogo ekonomichnogo development: theoretical aspect]. *Ekonomika rozvitku* [Economics of Development], № 1(65), 2013. P. 48-51.
14. Percov L.V. Jevoljucija praktiki primenenija kompleksnyh programm regional'nogo razvitiya v Sovremennoj Rossii [The evolution of the practice of applying integrated programs of regional development in modern Russia]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija* [Issues of state and municipal government]. 2010. №1. P. 189-200.
15. *Prikaz Minregiona N 14 «Ob utverzhdenii Trebovanij k strategii social'no-jekonomicheskogo razvitiya sub#ekta Rossijskoj Federacii»* [The order of the Ministry of Regional Development N 14 "On the approval of the requirements for the strategy of socio-economic development of the subject of the Russian Federation"]. Konsul'tantPljus. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=390023#05184612381793134> (accessed: 27.08.2019).
16. Rajzberg B.A. Gosplan i gosudarstvennoe strategicheskoe planirovanie [Gosplan and state strategic planning]. *Jekonomicheskaja nauka sovremennoj Rossii* [Economics of modern Russia]. 2008. №1. P. 116-124.
17. *Strategija makroregionov Rossii: metodologicheskie podhody, priority i puti realizacii* [Strategy of macroregions of Russia: methodological approaches, priorities and ways of implementation]. Ed. A.G. Granberg. M.: Nauka, 2004. 720 p.

18. *Strategija razvitija krupnejshego goroda: vzgljad v budushhee (nauchno-metodologičeskij podhod)* [The development strategy of the largest city: a look into the future (scientific and methodological approach)] / E.G. Animica, V.S. Bočko. Ekaterinburg: 2003. 600 p.
19. *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 12 maja 2009 g. № 536 «Ob Osnovah strategičeskogo planirovanija v Rossijskoj Federacii»* [Presidential Decree of May 12, 2009 No. 536 “On Fundamentals of Strategic Planning in the Russian Federation”] / Kasparov.ru. <http://kvepb0.3s3s.org/note.php?id=4AEEEC233AEA5> (accessed: 05.08.2019).
20. *Federal'nyj zakon N 115-FZ «O gosudarstvennom prognozirovanii i programmah social'no-jekonomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii»* [Federal Law N 115-FZ “On State Forecasting and Programs for the Socio-Economic Development of the Russian Federation”]. Konsul'tantPljus. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/ (accessed: 05.08.2019).
21. *Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 N 172-FZ (red. ot 31.12.2017) «O strategičeskom planirovanii v Rossijskoj Federacii»* [Federal Law of June 28, 2014 N 172-FZ (as amended on December 31, 2017) “On Strategic Planning in the Russian Federation”]. Konsul'tantPljus. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/fe7140d7cfc6c641ae322fe648d99702d8b2a8f1/ (accessed: 17.07.2019)
22. Shvecov A.N. Sistematizacija instrumentov perspektivnogo planirovanija territorial'nogo razvitija: nastojatel'naja neobchodimost' i konkretnye predlozhenija [Systematization of instruments of perspective planning of territorial development: the urgent necessity and concrete proposals]. *Rossijskij jekonomičeskij zhurnal*. №1-2. 2009. P. 49-60.
23. I Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona (en castellano). https://pemb.cat/es/publicaciones/i_plan_estrategico_economico_y_social_2000/35/ (accessed: 14.08.2019).
24. Jaffe E.D., Nebenzahl I.D. National Image and Competitive Advantage: The Theory and Practice of Country-of-Origin Effect. Copenhagen Business School Press. 2nd edition 2006. P. 235.
25. Molinari G. The Society of To-morrow: A Forecast of Its Political and Economic Organisation. <https://www.econlib.org/library/Molinari/mln-Soc.html> (accessed: 8.10.2019).

26. Peter F. Drucker, Management Challenges for the 21st Century, Harper Business, 1999. 207 p.
27. Strategic planning in local government (a casebook) / Edited by R.L.Kemp. Chicago-Washington, 1992, 185 p.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРАХ

Захарчук Екатерина Александровна, кандидат экономических наук, доцент; руководитель Центра стратегического развития территорий
ФГБУН Институт экономики УрО РАН
ул. Московская, 29, г. Екатеринбург, 620014, Российская Федерация
zakhartchouk@mail.ru

Пасынков Алексей Федорович, кандидат экономических наук, доцент; заведующий сектором финансового развития территорий
ФГБУН Институт экономики УрО РАН
ул. Московская, 29, г. Екатеринбург, 620014, Российская Федерация
monografia@mail.ru

Трифоновна Полина Сергеевна, младший научный сотрудник Центра стратегического развития территорий
ФГБУН Институт экономики УрО РАН
ул. Московская, 29, г. Екатеринбург, 620014, Российская Федерация
pol.trifonova2018@yandex.ru

DATA ABOUT THE AUTHORS

Zakharchuk Ekaterina Aleksandrovna, candidate of economic sciences, associate professor; Head of the Center for Strategic Development of Territories
Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences

*29, Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014, Russian Federation
zakhartchouk@mail.ru
SPIN-code: 9749-2835
ORCID: 0000-0001-5546-8127*

Pasynkov Aleksey Fyodorovich, candidate of economic sciences, associate professor, Head of the Sector of Strategic and Financial Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences
*29, Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014, Russian Federation
monografia@mail.ru
SPIN-code: 7584-0350
ORCID: 0000-0001-5186-4130*

Trifonova Polina Sergeevna, Junior Researcher, Center for Strategic Development of Territories
*29, Moskovskaya str., Yekaterinburg, 620014, Russian Federation
pol.trifonova2018@yandex.ru
SPIN-code: 3623-3688
ORCID: 0000-0002-3049-2873*