

**ЖУКОВСКИЙ ОЛЕГ ИГОРЕВИЧ,  
СИДОРОВ АНАТОЛИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ,  
ШИШАНИНА МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА**

## ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

### АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрен процесс социально-экономического развития на региональном уровне, выделены ключевые особенности и основополагающие документы. Разработана функциональная модель, позволяющая комплексно рассмотреть управление развитием территорий через соответствующие виды планирования. Предложен перечень нормативных требований к системе управления социально-экономическим развитием региона, которые выступают в качестве связующего звена между функциональной моделью и текущими нормативными требованиями.

**Ключевые слова:** социально-экономическое развитие, стратегическое планирование, управление, моделирование, функциональная модель.

**ZHUKOVSKY O.I.,  
SIDOROV A.A.,  
SHISHANINA M.A.**

## FUNCTIONAL MODEL OF THE MANAGEMENT PROCESS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT AT THE REGIONAL LEVEL

### ABSTRACT

The article examines the process of socio-economic development at the regional level, highlights the key features and fundamental documents. A functional model has been developed that makes it possible to comprehensively consider the management of the development of territories through the appropriate types of planning. A list of regulatory requirements for the management system of the socio-economic development of the region is proposed, which act as a link between the functional model and the current regulatory requirements.

**Keywords:** socio-economic development, strategic planning, control, modeling, functional model.

Социально-экономическое развитие (далее СЭР) территорий любого уровня немислимо без плано-прогнозной деятельности, которая находит свое отражение в комплексе стратегических документов, разрабатываемых органами власти и управления в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]. Анализ основополагающих документов стратегического СЭР (рисунок 1) показал, что решающая роль при планировании принадлежит государственному управлению.

В сложившейся практике СЭР регионы занимают промежуточное положение между федеральным и муниципальным уровнем управления, что ведет, с одной стороны, к расширенным возможностям отслеживания особенностей на местах и оптимизации своего развития, а с другой, благодаря институтам власти, к влиянию на общенациональный уровень [2].

Процесс управления СЭР территории предполагает использование долгосрочного, среднесрочного и оперативного планирования, которое соответственно находит свое отражение в виде стратегии, программ и планов мероприятий. Для решения проблемы в качестве основы целесообразно использовать подход, который позволяет описать процесс стратегического развития через соответствующие виды планирования и представить слабоструктурированную систему в виде функциональной модели, которая наглядно отражает последовательность разработки основополагающих документов (рисунок 2).

Следует отметить существенную взаимосвязь стратегического планирования СЭР на региональном уровне с федеральным. В рамках стратегического планирования СЭР основополагающими документами будут выступать концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.,



Рисунок 1 – Иерархия основополагающих документов стратегического социально-экономического развития

соответствующие стратегии социально-экономического развития макрорегионов (федеральных округов) до 2020 г. (или до 2025 г.), прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 г., прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года, бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 г., различные государственные программы, а также схемы территориального планирования Российской Федерации. Соответственно органам власти и управления на региональном уровне при разработке стратегических документов в области СЭР необходимо руководствоваться обширным перечнем нормативных актов.

При этом на рисунке 2 неслучайно выделены именно органы власти и управления субъекта РФ, поскольку анализ показал, что стратегии СЭР в регионах имеют разный институциональный статус и могут быть представлены в виде региональных законов, постановлений региональных законодательных органов, указов губернатора или распоряжений и постановлений региональных исполнительных органов. В [3] отмечено, что такое положение может оказать влияние при увязке целей и задач государственных программ субъектов РФ с приоритетами регионального развития.

Однако системы стратегических докумен-

тов и функциональная модель процесса управления СЭР (рисунок 2) представляют собой авторское видение и недостаточно взаимосвязаны с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», поскольку правовой акт четко регламентирует стратегические документы, которые должны разрабатываться органами власти и управления на каждом из описанных выше этапов. В свою очередь этапы стратегического планирования и документы можно соотнести с видами планирования, выделенными в функциональной модели.

В результате функциональная модель, представленная на рисунке 2 в целом, достаточно прозрачно отражает процесс управления СЭР на региональном уровне, однако вопрос внутреннего содержания выделенных в модели блоков не является тривиальным. В связи с этим предлагается сформулировать перечень нормативных требований к организации системы управления СЭР субъекта, которые будут выступать в качестве связующего звена между функциональной моделью и существующими нормативными требованиями. Пусть  $E = \{e_i\}$ ,  $F = \{f_j\}$  – множества процедур стратегического планирования и частей системы стратегического планирования соответственно. Тогда, последовательное соотношение  $E$  и  $F$  даст детализацию рассматриваемых множеств системы стратегического планирования на региональном

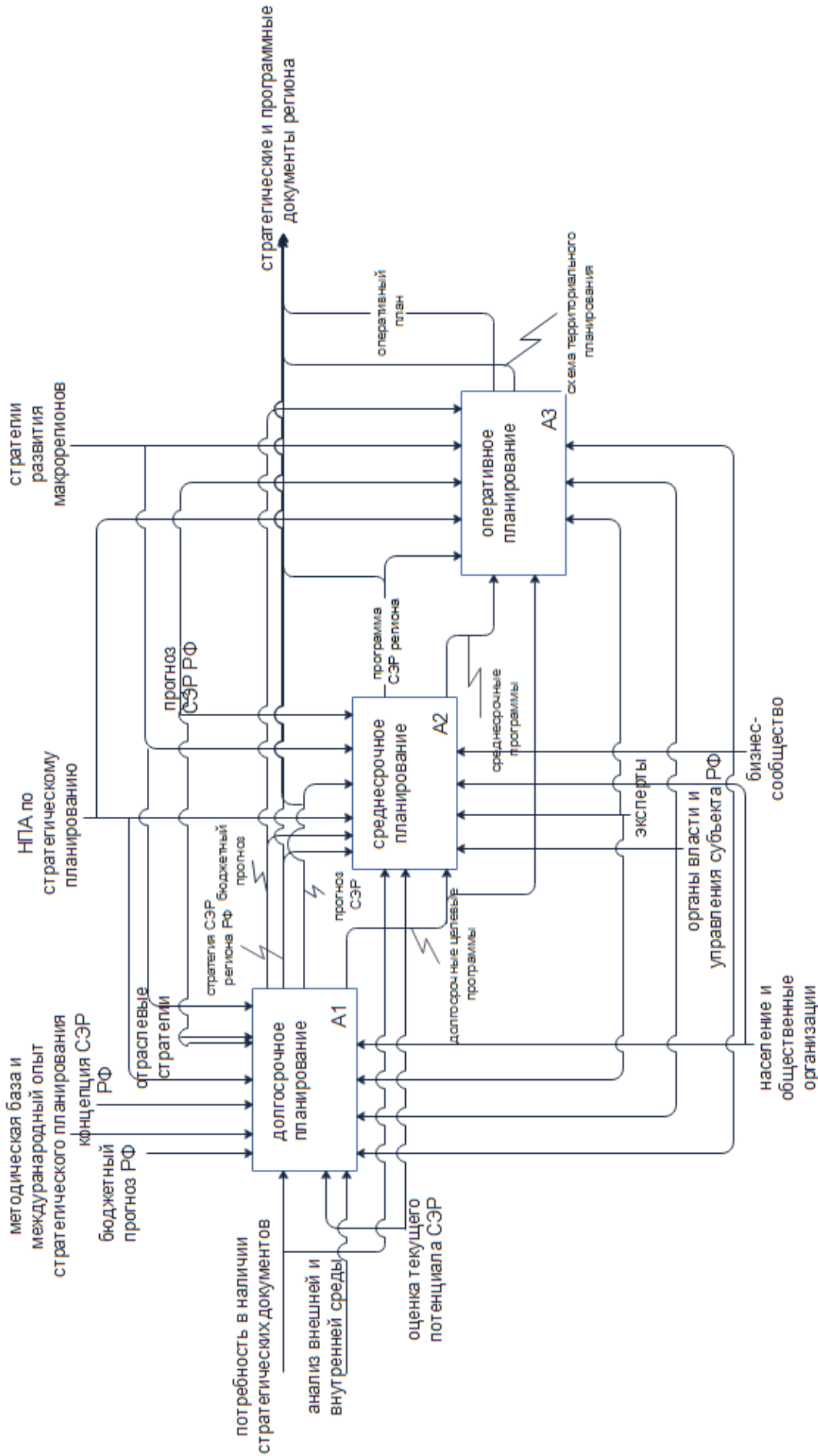


Рисунок 2 – Функциональная модель процесса управления СЭР на уровне субъекта РФ

уровне. В результате каждой комбинации  $\{e_p, f_j\}$  можно сопоставить соответствующие стратегические документы (таблица 1).

Однако несмотря на проработку со стороны федерального уровня требований к документам стратегического планирования, практика стратегирования в регионах различается существенно. Также дополнительными сложностями выступает следующее [4-9]:

- недостаточная прозрачность прогнозов СЭР (как правило, в регионах не проводится непрерывный мониторинг показателей СЭР, также дополнительно они могут варьироваться в зависимости от государственной политики, что значительно усложняет адаптацию стратегических документов под специфику и особенности конкретных территорий);
- изменение методик расчета ряда показателей СЭР органами государственной статистики (в результате данные за разные периоды становятся несопоставимы, что значительно усложняет аналитическую деятельность при планировании стратегического развития);
- отсутствие единой методологии прогнози-

рования показателей СЭР (регионы самостоятельно определяют перечень показателей и занимаются составлением прогнозов, что в результате ведет к несопоставимости данных различных территорий);

- отсутствие условий для активного участия в разработке стратегических документов стейкхолдеров, в качестве которых будут выступать научное сообщество, бизнес и население.

Вышеобозначенные проблемы невозможно решить только на федеральном уровне, поскольку ужесточение требований к стратегическим документам может привести к тому, что региональные власти будут следовать шаблонам и перестанут проявлять соответствующие инициативы, стремясь реализовать общегосударственные цели, а не цели своей территории. Выходом из ситуации может служить повышение обоснованности решений, которые принимают соответствующие должностные лица, органы власти и управления, что обеспечивается качеством и количеством информации о развитии территориальных образований региона, то есть конкретных муниципальных образований.

Таблица 1

Стратегические документы регионального уровня

Этап стратегического планирования	Вид стратегического планирования		
	Долгосрочное планирование	Среднесрочное планирование	Оперативное планирование
целеполагание	– стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	-	-
прогнозирование	– прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период – бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период	– прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период	-
планирование и программирование	-	– государственные программы субъекта Российской Федерации	– план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации – схема территориального планирования субъекта Российской Федерации

## Список литературы

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. *Тютюнник И.Г.* Совершенствование государственных программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов // *Экономические стратегии.* – 2016. – № 5. – С. 154-159.

3. *Невская Н.А.* Государственное экономическое планирование в России: история и современность // *Известия УрГЭУ.* – 2015. – № 1 (57). – С. 53-60.

4. *Адамеску А.* Советский опыт регулирования территориального развития (критический анализ) // *Экономист.* – 2017. – № 3. – С. 62-71.

5. *Шахватава С.А., Татарина Е.С.* Прогнозирование социально-экономического развития как основа повышения эффективности и результативности реализации государственных программ

регионального экономического развития // *RJOAS.* – 2017. – № 11 (71). – С. 278-286.

6. *Кукарская Л.И.* Актуальные вопросы прогнозирования социально-экономического развития региона в контексте стратегирования // *Вестник Алтайской академии экономики и права.* – 2013. – № 1 (28). – С. 45-49.

7. *Росляк Ю.В.* Становление новой системы прогнозов и программ социально-экономического развития регионов // *Региональная экономика: теория и практика.* – 2007. – № 7 (46). – С. 3-6.

8. *Сычева И.Н., Пермькова Е.С., Усенко В.Д.* К вопросу о формировании стратегии социально-экономического развития региона. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-formirovanii-strategii-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-regiona> (дата обращения: 20.09.2020).

9. *Шеломенцев А.Г.* Стратегии-2030: подходы к разработке в регионах России // *Экономика и бизнес.* – 2017. – Т.9, № 4. – С. 570-592.

**Работа выполнена в рамках государственного задания Министерства науки и высшего образования (проект FEWM-2020-0036).**

*Статья поступила в редакцию 5 декабря 2020 г.*

*Принята к публикации 24 декабря 2020 г.*

**Ссылка для цитирования:** Жуковский О.И., Сидоров А.А., Шишанина М.А. Функциональная модель процесса управления социально-экономическим развитием на региональном уровне // *Национальная безопасность и стратегическое планирование.* 2020. № 4(32). С.36-40. DOI: <https://doi.org/10.37468/2307-1400-2020-4-36-40>