

Региональные финансы

ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ

Владимир КЛИМАНОВ, Ксения БУДАЕВА, Наталья ЧЕРНЫШОВА

Владимир Викторович Климанов —
доктор экономических наук, директор АНО
«Институт реформирования общественных
финансов», заведующий кафедрой
государственного регулирования экономики
Института общественных наук РАНХиГС
(125009, Москва, Большой Кисловский пер.,
д. 1/12, стр. 2).
E-mail: vvk@irof.ru

Ксения Владимировна Будаева —
координатор проектов АНО «Институт
реформирования общественных финансов»,
аспирант Федерального исследовательского
центра «Информатика и управление»
Российской академии наук
(125009, Москва, Большой Кисловский пер.,
д. 1/12, стр. 2).
E-mail: kvb@irof.ru

Наталья Алексеевна Чернышова —
кандидат географических наук, доцент кафедры
«Государственно-частное партнерство» Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации
(125993, Москва, Ленинградский просп., д. 51).
E-mail: ecnat@mail.ru

Аннотация

Целью исследования является определение итогов развития системы стратегического планирования на региональном уровне, которое является неотъемлемой частью государственного управления. Задачи исследования включают анализ специализированной нормативной правовой базы в сфере регионального стратегирования, обзор динамики разработки документов, анализ количественных показателей и качественного содержания документов, оценку тенденций развития системы стратегического планирования. Обеспечение взаимосвязи прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования является важнейшим условием повышения эффективности всей системы регионального стратегирования. В исследовании сделан акцент на соблюдении принципов, а также обеспечении взаимосвязи разработанных документов системы стратегического планирования регионального уровня. Исходными данными для исследования являлись нормативные правовые акты, в том числе с использованием базы данных «Консультант Плюс Регион», и официальные интернет-страницы органов исполнительной и законодательной власти. Данные о стратегиях и государственных программах представлены по состоянию на конец 2016 года. Проведена оценка степени нормативного и методического обеспечения планирования, проанализированы фактически действующие требования к содержанию стратегий и государственных программ, подходы к организации их разработки. Исследование показало, что большинство принципов стратегического планирования, заложенных в федеральном законодательстве, соблюдаются не в полной мере. Это касается принципа единства и целостности, который должен применяться, в частности, к методологии организации и функционирования системы стратегического планирования. Для регионального уровня значительной проблемой является также несоблюдение принципа сбалансированности системы стратегического планирования, который означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

Ключевые слова: стратегия региона, государственная программа региона, принципы стратегического планирования, документы целеполагания, документы программирования.

JEL: M19, O18, P48.

Введение

Развитие стратегического планирования на региональном уровне в современной России можно разделить на несколько этапов [Татаркин, Дорошенко, 2009]. Первый период (до 2001 года) связан с реализацией многочисленных федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов и отдельных территорий страны¹ [Климанов, 2000; Кузнецова, 2013]. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» определил порядок разработки, цели и содержание прогнозов и программ социально-экономического развития страны. С 2002 года началось резкое сокращение федерального целевого планирования в пользу регионального² и постепенная активизация регионального стратегического планирования. Вновь созданное в 2004 году Министерство регионального развития РФ сформировало новый подход к государственной политике развития регионов и утвердило Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации³.

К середине 2007 года уже более 60 субъектов РФ разработали, приняли и утвердили собственные стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу [Климанов, Будаева, 2014. С. 54; Budaeva, Klimanov, 2016. P. 177]. Постепенно совершенствовались подходы к региональному стратегическому планированию, появлялись работы, посвященные обобщению накопленного опыта и применяемых методических подходов для разработки документов стратегического планирования, в том числе на региональном и муниципальном уровнях [Жихаревич, Лебедева, 2007. С. 40; Селиверстов, 2013, С. 177; Смирнова, 2013; Татаркин, Дорошенко, 2009; Мау, 2016], и др. Вопросам государственного и муниципального стратегического планирования стали посвящать отдельные научные мероприятия, в частности Общероссийский форум стратегического планирования в Санкт-Петербурге⁴ [Стратегическое планирование в регионах..., 2012]; наиболее проблемные аспекты стали обсуждаться на крупнейших российских конференциях и форумах, таких как Гайдаровский форум в Российской академии народного хозяйства и государствен-

¹ Постановление Правительства РФ от 7.12.1996 № 1450.

² Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 17.06.2002 № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации».

³ Приказ Министерства регионального развития РФ от 27.02.2007 № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации».

⁴ Официальный сайт Общероссийского форума стратегического планирования: <http://www.forumstrategov.ru/>.

ной службы при Президенте Российской Федерации⁵ и Российский инвестиционный форум в г. Сочи⁶.

Начиная с 2009 года система регионального стратегического планирования в России трансформируется с учетом новаций, связанных с внедрением принципов теории нового государственного управления (*new public management*) [Osborn, Gaebler, 1994], а также утверждением в 2008 году Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, в которой были заданы новые векторы регионального развития и методы государственного управления.

С момента принятия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — 172-ФЗ) начался современный этап в развитии регионального стратегического планирования. На изменение инструментов стратегического планирования также оказал воздействие мировой экономический кризис. Согласно данному закону (ст. 11) на уровне субъектов РФ разрабатываются несколько документов стратегического планирования, в том числе: стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по ее реализации, прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период, бюджетный прогноз на долгосрочный и среднесрочный период, государственные программы, схема территориального планирования.

В тексте закона определены лишь некоторые аспекты взаимосвязи между документами стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях. В частности, прописаны взаимосвязи между региональными стратегиями и стратегиями федеральных округов, государственными программами регионов и прогнозами социально-экономического развития, однако при этом, например, не обозначена очередность их разработки.

В течение прошедшего с момента утверждения 172-ФЗ периода в него были внесены несколько изменений, в том числе добавлен новый документ стратегического планирования федерального уровня — Стратегия научно-технологического развития РФ. Однако в законе отсутствуют указания на взаимосвязь этого документа с документами регионального уровня. Кроме того, риск несогласованности может возникнуть в случае утверждения документов в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам до утверждения стратегического прогноза Российской Федерации и утверждения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

Таким образом, согласно федеральному законодательству важнейшими документами, определяющими развитие региона и задающими

⁵ Официальный сайт Гайдаровского форума: www.gaidarforum.ru.

⁶ Официальный сайт Российского инвестиционного форума в г. Сочи: <http://rusinvestforum.org/>.

основные цели и задачи развития региона на средне- и долгосрочную перспективу, являются стратегия социально-экономического развития субъекта РФ и государственные программы субъекта РФ. Это подтверждается и практикой — к настоящему моменту из перечисленного списка документов в большинстве субъектов РФ нормативными правовыми актами утверждены, как правило, лишь стратегии социально-экономического развития и государственные программы, в то время как прогнозы социально-экономического развития разработаны далеко не везде.

Авторами настоящей статьи было проведено исследование хода развития системы стратегического планирования на региональном уровне, в котором основное внимание уделялось следующим характеристикам региональных документов стратегического планирования:

- наличие специализированной региональной нормативной правовой базы стратегического планирования;
- разработка и корректировка документов стратегического планирования;
- наличие взаимосвязи между этими документами регионального уровня;
- количество, содержание и горизонты планирования указанных документов регионального уровня;
- тенденции развития системы стратегического планирования на региональном уровне.

Исходными данными для исследования являлись нормативные правовые акты, в том числе использована база данных «Консультант Плюс Регион», и официальные интернет-страницы органов исполнительной и законодательной власти⁷.

1. Обзор законодательства в сфере стратегического планирования на региональном уровне

Согласно 172-ФЗ (ст. 1) стратегическое планирование в РФ осуществляется в том числе и на уровне субъектов, поэтому его правовое регулирование осуществляется не только федеральными законами и нормативными правовыми актами, но и законами и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальными нормативными правовыми актами (ст. 2).

Наиболее активная законодотворческая работа по формированию региональных нормативных актов в сфере стратегического планирования шла в 2015 году, однако и в 2016 году более чем в 10 регионах были приняты новые законы, а в значительном количестве регионов имеющиеся

⁷ В настоящей статье представлена часть результатов работы «Эволюционная трансформация региональной экономики и типология регионов будущего», выполненной в рамках гранта РФФИ № 16–06–00430.

законы были откорректированы. К концу 2016 года только в 16 регионах отсутствовал закон, регулирующий стратегическое планирование, и лишь в 2 действуют законы, принятые до июня 2014 года (Пермский край и Чеченская Республика). В первом закон был актуализирован исходя из требований федерального законодательства, в Чеченской Республике продолжает действовать старый нормативно-правовой акт.

Необходимо отметить широкое разнообразие подходов региональных законодательных органов к интерпретации положений федерального законодательства в том, что касается видов документов стратегического планирования, перечня участников стратегического планирования и их полномочий, а также особенностей некоторых процедур [Климанов и др., 2016].

Так, некоторые региональные законы, принятые в развитие 172-ФЗ, очень кратки: законы Республики Адыгея, Республики Алтай, Липецкой, Новгородской и Тюменской областей содержат по 6 статей, законы Республики Карелия и Орловской области — по 5, а в законе Белгородской области всего 4 статьи. Название закона Липецкой области «О некоторых вопросах стратегического планирования, мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования» подчеркивает, что данный акт призван регулировать лишь ограниченный круг отношений, чем и объясняется его небольшой объем.

В то же время в некоторых регионах можно отметить значительное расширение положений федерального законодательства в региональном законе. Так, в ряде региональных законов приводится более подробный перечень участников стратегического планирования и более детальное описание их полномочий. В Иркутской области в число участников включены избирательная комиссия, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка и по защите прав предпринимателей. В Калининградской области предусмотрено существование постоянно действующего совещательного органа при губернаторе, занимающегося вопросами стратегического планирования. В законе Приморского края перечислены 24 полномочия администрации края в сфере стратегического планирования. В законе Томской области хорошо структурированы полномочия различных органов власти: Законодательной думы, губернатора и администрации области, иных исполнительных органов государственной власти, контрольно-счетной палаты, органов местного самоуправления, — а также общественных организаций и объединений, предпринимательского сообщества, образовательных организаций высшего образования. В некоторых законах указываются конкретные органы исполнительной власти, для которых стратегическое планирование входит в число основных задач, и детализируются их полномочия.

Что касается видов документов стратегического планирования, то здесь также наблюдаются некоторые различия в подходах.

Законодательство некоторых регионов предусматривает принятие дополнительных актов, которые не являются обязательными в соответствии со ст. 11 172-ФЗ, но могут приниматься на региональном уровне. Например, в Томской области региональным законом закреплен статус такого документа, как концепция приоритетного направления развития области. Возникновение в региональном законодательстве подобных статей во многом объясняется необходимостью принятия и реализации отраслевых стратегий, не вошедших в законодательно утвержденный перечень документов стратегического планирования на уровне субъекта Федерации. В законе Астраханской области детально регламентирован порядок рассмотрения проектов государственных программ региона. Аналогичный подход наблюдается в законодательстве Чеченской Республики, где закреплено участие республики в программах Российской Федерации, а муниципальных образований — в программах региона.

Кроме того, некоторые регионы предусмотрели более детальное содержательное наполнение стратегий социально-экономического развития субъекта Федерации по сравнению с обязательными компонентами, закрепленными в федеральном законе. За счет различной компоновки элементов содержания стратегии в различных регионах в ней выделяется от 6 (Еврейская автономная область, Калининградская область, Псковская область) до 9 (Ленинградская область) составных частей. В Воронежской области предусмотрено включение в стратегию оценки текущего уровня конкурентоспособности области. В Московской области стратегия должна дополнительно содержать анализ достигнутого уровня социально-экономического развития области и ее муниципальных образований, характеристику проблем, подлежащих решению в долгосрочном периоде, имеющихся ресурсов, на базе которых планируется развитие, а также механизмов реализации стратегии.

На федеральном уровне законодательно определено, что текст стратегии социально-экономического развития региона «утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта либо высшим исполнительным органом государственной власти» (172-ФЗ, ст. 32, п. 6).

В 30 субъектах РФ стратегия принята законодательным органом власти. Чаще всего она утверждается региональным законом — в такой юридической форме принято 20 стратегий; в остальных случаях — постановлениями региональных органов законодательной власти.

В большинстве субъектов РФ стратегия утверждена высшим органом исполнительной власти региона (49 регионов). Только в 4 регионах стратегия утверждена нормативно-правовым актом губернатора (указом — во Владимирской и Омской областях, постановлением — в Новосибирской области, распоряжением — в Иркутской области). Чаще всего стратегия принимается постановлением правительства (35 стратегий), в их числе

Республика Бурятия, Камчатский край, Калужская область, г. Санкт-Петербург, Еврейская автономная область. В 2 регионах — постановлением администрации (Брянская и Смоленская области). И только 9 стратегий утверждены распоряжением правительства (Кабардино-Балкарская Республика, Курганская, Орловская, Тверская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра) или администрации (Архангельская, Костромская и Псковская области) субъекта РФ. Распоряжение правительства, будучи, как и постановление правительства, подзаконным актом, тем не менее находится в иерархии правовых актов ниже, чем постановление, и принимается обычно по оперативным и текущим вопросам, не имеющим нормативного характера.

В отличие от стратегий государственные программы практически во всех субъектах РФ утверждаются постановлениями высшего органа исполнительной власти: правительств (67 регионов), администраций (12 регионов), кабинетов министров (3 региона), совета министров (Республика Крым), коллегии администрации (Кемеровская область). И только в Республике Саха (Якутия) государственные программы утверждаются указом президента [Климанов и др., 2016].

Государственные программы должны являться основой для формирования бюджета и расходных обязательств субъекта Российской Федерации. При этом государственные программы являются связующим звеном между бюджетом субъекта Российской Федерации и стратегией. Однако обеспечение такой взаимосвязи является сложным процессом, включающим определение грамотного сочетания стратегий с государственными программами региона и бюджета, необходимость «нейтрализации “конфликта” между государственными программами и бюджетами» [Михайлова, 2015. С. 27].

В последние годы в целях совершенствования системы документов стратегического планирования и их взаимосвязи были разработаны различного рода подзаконные акты. В том, что касается целеполагания в рамках стратегий социально-экономического развития, одним из таких документов стали Правила согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта РФ в части полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти РФ⁸. Кроме того, были разработаны, но законодательно не утверждены Методические рекомендации по разработке стратегии

⁸ Постановление Правительства РФ от 14.10.2016 № 1045 «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации».

социально-экономического развития субъекта РФ, плана мероприятий по ее реализации, организации мониторинга и контроля ее реализации⁹.

Во исполнение федеральных требований в регионах утверждаются подзаконные акты о порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития. В большинстве регионов перечисленные процессы регулируются единым подзаконным актом, но в некоторых порядок разработки и корректировки стратегии утвержден отдельно от порядка ее мониторинга и контроля.

Что касается государственных программ на региональном уровне, то в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ (ст. 179) постановлениями органов исполнительной власти субъектов Федерации во всех регионах был утвержден отдельным нормативным правовым актом порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. Эти акты во многом дублируют требования, зафиксированные для государственных программ федерального уровня¹⁰.

2. Основные характеристики стратегического планирования в регионах

К концу 2016 года стратегии социально-экономического развития действовали во всех субъектах Федерации, кроме г. Москва, г. Севастополь, Красноярского края, Рязанской и Тульской областей, где процесс разработки стратегий проходил различные этапы — от создания рабочей группы по разработке стратегии до вынесения проекта стратегии на общественное обсуждение. За два с половиной года после принятия 172-ФЗ было утверждено 9 новых стратегий (Республики Крым, Республики Татарстан, Вологодской, Ивановской, Ленинградской, Саратовской, Свердловской, Томской, Ульяновской областей), внесены корректировки в стратегии 27 регионов.

Государственные программы разрабатываются всеми субъектами РФ. По состоянию на конец 2016 года на региональном уровне действовали 2065 государственных программ¹¹.

Субъекты РФ значительно отличаются по количеству государственных программ — от максимального в Самарской области (47),

⁹ Официальный сайт Министерства экономического развития РФ: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depstrateg/20160714>.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 2.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

¹¹ По данным БД «Консультант Плюс Регион».

Курганской области (44), в г. Севастополь (42), Еврейской автономной области (36), Волгоградской области (35), Республике Саха (Якутия) (35) до минимального в Амурской области (13), Республике Алтай (14), в г. Москва (14).

Цели примерно половины государственных программ регионов связаны с решением проблем в социальной сфере и с экономическим развитием. Прочие программы направлены на повышение эффективности государственного управления, развитие транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, природоохранной деятельности, обеспечение правопорядка и безопасности и т. д.

Горизонты и сроки планирования

Анализ стратегий социально-экономического развития регионов свидетельствует о широкой вариативности горизонтов и сроков планирования. Наибольшее число стратегий разработано на срок от 10 до 18 лет (61 стратегия). Ближайшая дата окончания действия стратегической программы — 2020 год, максимальный же горизонт стратегического планирования — 2035 год (в Карачаево-Черкесской Республике). Большинство документов (35) имеют горизонт действия до 2020 года, 24 документа заканчивают действие в 2025 году, стратегия Пермского края разработана до 2026 года, Республики Алтай — до 2028 года, а 18 стратегий приняты до 2030 года. Исключением является стратегия Калининградской области, в которой горизонт действия стратегии не указан, а обозначены лишь даты окончания действия по отдельным отраслям. В стратегии Республики Марий Эл горизонт отсутствует в наименовании документа, но указан в целях стратегии (табл. 1).

В 45 субъектах РФ действуют стратегии, разработанные в 2010 году и ранее, причем пик количества принятых стратегий приходится именно на этот год (10 документов), в то время как в 2016 году было утверждено только 3 стратегии, а в 2015 году — 5.

Большинство государственных программ разработаны на среднесрочную перспективу от 6 до 9 лет (74%). Доля краткосрочных программ (со сроком до 3 лет) составляет 7,5%, от 4 до 5 лет — 15%, доля долгосрочных программ (10 и более лет) незначительна — 3%. Наибольшее количество государственных программ завершается в 2020 году (1315 программ), что коррелирует с горизонтами утвержденных стратегий социально-экономического развития регионов. Реализация около трети государственных программ завершается до 2019 года.

Если рассмотреть соотношение горизонтов планирования стратегий и наиболее долгосрочных государственных программ, то в части регионов отмечается превышение дат завершения программ над

сроками стратегий, что, в общем, нарушает логику стратегического планирования: от первичного целеполагания к последующему планированию и программированию (рис. 1).

Следует отметить, что горизонт действия подавляющего большинства государственных программ фиксируется формально; реальный горизонт планирования мероприятий в составе программ не превышает 5 лет.

Т а б л и ц а 1

Типы регионов по соотношению горизонтов стратегий социально-экономического развития и наиболее долгосрочных государственных программ субъектов Российской Федерации

<p>Действуют только государственные программы, стратегия не утверждена</p>	<p>г. Москва, Калининградская область^а, Рязанская область, Тульская область, Красноярский край, г. Севастополь</p>	<p>Пензенская область, Саратовская область, Ульяновская область, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Крым, Архангельская область, Вологодская область, г. Санкт-Петербург, Кабардино-Балкарская Республика, Тверская область, Чукотский автономный округ, Забайкальский край, Калужская область, Республика Алтай, Республика Татарстан, Пермский край, Приморский край, Амурская область, Республика Бурятия, Томская область, Свердловская область, Республика Адыгея, Новгородская область, Белгородская область, Владимирская область, Новосибирская область, Хабаровский край, Магаданская область, Республика Марий Эл, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Ярославская область, Ленинградская область</p>	<p>Срок программы меньше срока стратегии</p>
<p>Программа разработана на более длительный срок, чем стратегия</p>	<p>Республика Саха (Якутия), Ставропольский край, Тамбовская область, Курганская область, Тюменская область, Чувашская Республика, Республика Калмыкия, Мурманская область, Воронежская область, Еврейская автономная область, Республика Тыва, Челябинская область, Республика Башкортостан, Оренбургская область, Самарская область, Ненецкий автономный округ, Краснодарский край, Московская область, Астраханская область, Нижегородская область, Республика Ингушетия</p>	<p>Камчатский край, Сахалинская область, Республика Хакасия, Алтайский край, Иркутская область, Кемеровская область, Омская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Кировская область, Республика Дагестан, Волгоградская область, Ростовская область, Республика Карелия, Республика Коми, Псковская область, Брянская область, Ивановская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Орловская область, Смоленская область</p>	<p>Срок программы совпадает со сроком стратегии</p>

^а Стратегия Калининградской области утверждена, однако в ней не указан срок действия.

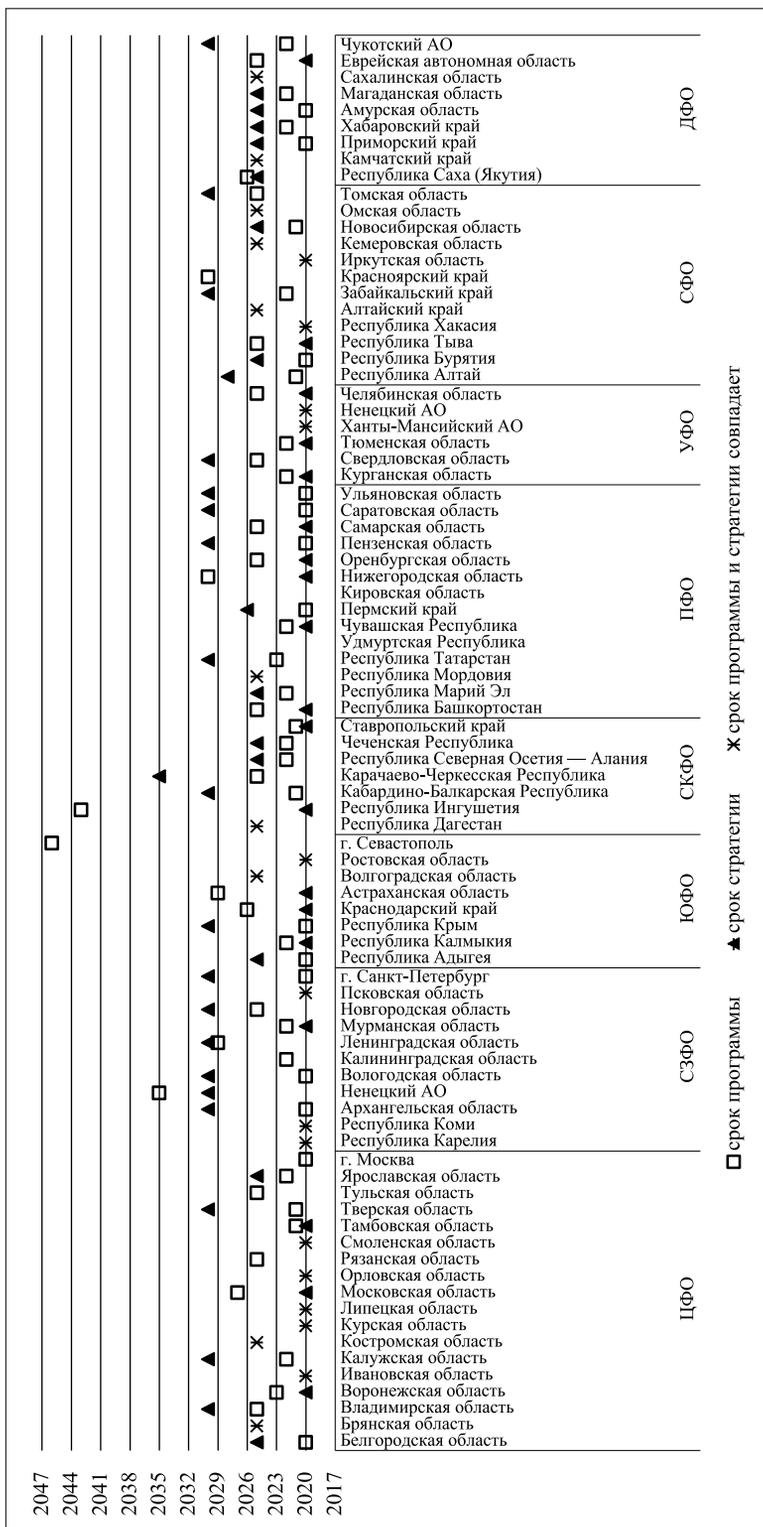


Рис. 1. Соотношение горизонтов стратегий социально-экономического развития и наиболее долгосрочных государственных программ субъектов РФ

Корректировка стратегий и государственных программ

Несмотря на то что стратегия является документом целеполагания и разрабатывается на долгосрочную перспективу, многие ее положения требуют актуализации в связи как с трансформацией федеральных законодательных рамок, так и с экономической ситуацией в России и мире. В большую часть стратегий были внесены две или три группы поправок, однако 28 стратегий остались неизменными с момента их утверждения, причем 13 из них разработаны более 5 лет назад. Существуют и такие документы, последняя корректировка которых производилась более 5 лет назад¹². Актуализация последних двух групп документов представляется особенно важным шагом в связи с изменением федерального законодательства в 2014 году, а также из-за кардинальных изменений макроэкономических условий. Существуют и регионы — лидеры в актуализации стратегий: в Пензенской области в этот документ было внесено 14 групп поправок, причем изменения вносились чаще одного раза в год на протяжении последних 6 лет. Также к лидерам можно отнести Магаданскую область, Республику Коми и Республику Алтай (13, 12 и 8 корректировок соответственно). В 2015–2016 годах были внесены поправки в стратегии 27 регионов, что составляет треть от общего числа таких документов.

В государственные программы субъектов РФ ежегодно вносятся очень большое количество корректировок, и тенденция эта усиливается. Так, если в 2015 году количество корректировок составляло 2,7 в среднем на одну программу, то в 2016 году этот коэффициент превысил 3. Причинами корректировки государственных программ являются требования федеральных органов власти по структурированию программ, выдвигаемые как условия предоставления целевых межбюджетных трансфертов, новые расходные обязательства субъектов РФ, возникшие в результате корректировки федерального законодательства, необходимость изменения бюджетной классификации и пр.

Снижение качества долгосрочного планирования в сфере регионального планирования и программирования в 2016 году также проявляется и в сокращении субъектами РФ сроков собственного бюджетного планирования с трех до одного года. В 2016 году трехлетний бюджет остался лишь в 18 регионах, что обусловлено общей неопределенностью ситуации в бюджетной системе страны.

Кроме того, необходимо отметить, что только 148 программ из 232, реализация которых началась в 2016 году, были приняты заранее — в 2015 году. Остальные программы приняты уже в 2016 году, то есть после утверждения региональных бюджетов, — это говорит о том,

¹² По данным баз правовой информации.

что в значительной части регионов эти государственные программы имеют подчиненный характер по отношению к бюджету.

Тем не менее к 2017 году на региональном уровне полностью восстановилась практика среднесрочного бюджетного планирования — уже 83 региона вернулись к трехлетнему бюджетному планированию, утвердив новые бюджеты на 2017 год и на перспективу до 2019 года; только в Республике Крым и г. Севастополь новый бюджет разработан на один год.

3. Содержание и подходы к разработке стратегий и государственных программ

Обзор разработанных к концу 2016 году стратегий позволяет сделать вывод, что даже с учетом новых единых законодательных требований и процесс их разработки, и содержательное наполнение отличаются от региона к региону.

Безусловно, в каждом регионе к разработке стратегий было подключено множество экспертов и представителей научного сообщества. Рекорд открытости и коммуникативной активности, вероятно, поставила Республика Татарстан — за два года разработки ее стратегии в обсуждениях приняли участие около 3500 человек. Важно, что в процесс были вовлечены не только российские эксперты и институты развития, но и представители международного консорциума консультантов. Специально для работы над стратегией был открыт официальный сайт «Татарстан-2030»¹³, который и на сегодняшний день выступает интерактивной площадкой регионального стратегирования в республике.

Актуализация стратегии Томской области началась фактически сразу после утверждения 172-ФЗ с учетом требований нового законодательства и изменений в экономической ситуации страны¹⁴.

Стратегия Вологодской области разрабатывалась более двух лет. Был проведен большой комплекс мероприятий, направленных на вовлечение населения области в подготовку и обсуждение документа. Всего было организовано более 100 экспертных фокус-групп и площадок.

Отличительной особенностью процесса разработки стратегии Ульяновской области стала включенность гражданского общества¹⁵. В ходе анкетного опроса было получено мнение жителей о вопросах

¹³ Страница официального сайта проекта «Татарстан-2030»: <http://tatarstan2030.ru>.

¹⁴ Официальный интернет-портал администрации Томской области: <http://tomsk.gov.ru>; инвестиционный портал Томской области: <http://www.investintomsk.ru>; см также: <http://www.ganepa.ru/sobytiya/novosti/7203-proekt-razvitiya-tomskoy-oblasti>.

¹⁵ Официальный сайт Министерства экономического развития Ульяновской области: <http://ekonom73.ru>; официальный сайт Правительства Ульяновской области: <http://ulgov.ru/>; информационный портал: <http://ulpressa.ru>.

долгосрочного развития региона, а также о положениях стратегии. На официальном сайте Министерства экономики и планирования Ульяновской области был открыт форум для сбора информации, поступающей от населения региона. Все выявленные проблемы и инициативы были учтены в системе целей, задач и мероприятий стратегии.

Характерной чертой процесса разработки стратегии Саратовской области стал отдельный этап выявления основных диспропорций в развитии региона с помощью анкетного опроса предприятий и организаций области. Опрос касался всех аспектов деятельности предприятий. Анкеты представили 73 предприятия, определяющих развитие соответствующего вида экономической деятельности. На основе обобщенных результатов опроса выявлены основные особенности хозяйственной деятельности ключевых предприятий Саратовской области, которые впоследствии были включены в характеристику экономического развития стратегии и, в числе прочего, легли в основу разработки стратегических приоритетов региона¹⁶.

В рамках разработки новой стратегии Ленинградской области была проведена так называемая народная экспертиза, состоящая в формулировании и ранжировании проблем региона жителями и представителями местных исполнительных и законодательных органов власти. В частности, муниципальных депутатов попросили определить проблемы своего поселения и предложить способы их решения.

Утвержденные новые стратегии соответствуют установленным на федеральном уровне требованиям и нормам, однако в каждой из них по содержательным аспектам предложены нетривиальные решения, представляющие интерес для экспертного сообщества.

Главной особенностью стратегии Республики Татарстан до 2030 года является предложенная модель «Татарстан 7+5+3» («Галактика»), совмещающая два уровня рассмотрения экономики региона: внешний, отражающий конкурентные позиции Татарстана относительно других регионов по 7 направлениям межрегиональной конкуренции, и внутренний, описывающий структуру 5 базовых экономических комплексов в разрезе 3 экономических зон, формирующихся вокруг 3 городских агломераций. Кроме того, отличительной чертой стратегии является глубокая проработка пространственных аспектов развития с опорой на новые формы пространственного развития: кластерную активизацию, формирование территориальных полюсов роста, зон активного развития и трансграничного сотрудничества. Сама по себе стратегия стала базовым документом, инициировавшим разработку целого ряда других документов как для всей республики, так и для отдельных ее частей¹⁷.

¹⁶ Официальный портал Правительства Саратовской области: <http://saratov.gov.ru>.

¹⁷ Официальный сайт проекта «Татарстан–2030»: <http://tatarstan2030.ru>.

Характерной чертой стратегии Томской области стало включение в нее концепции инновационного территориального центра «ИНО Томск». В концепции объединены инструменты разной ведомственной принадлежности — связанные с инновационным развитием, кластерной политикой, поддержкой экспорта и повышения качества управления, повышением конкурентоспособности образования и науки, поддержкой промышленного развития. Одна из наиболее заметных отличительных особенностей стратегии — включение в нее разделов, посвященных пространственному развитию области, с изложением перспектив развития каждого муниципального района и городского округа.

Характерной особенностью стратегии Ульяновской области являются предлагаемые сценарии развития региона: наряду с классическим инерционным сценарием разработан сценарий «Модернизация промышленности», а также сценарий «Высокие технологии и креативный класс». Оценка необходимых ресурсов для реализации стратегии сосредоточена на бюджетных ресурсах, распределение которых детализировано по приоритетам развития, сферам деятельности и целям исполнительных органов государственной власти региона.

Необычна и структура стратегии Ивановской области, куда кроме стандартных элементов включены инвестиционная и инновационная стратегии региона. В отдельные разделы выделены бюджетная политика, новая социальная политика и развитие человеческого потенциала. Также своеобразной особенностью данной стратегии является подход к разделению внешних факторов, оказывающих влияние на развитие Ивановской области по географическому масштабу: макрофакторы, мезофакторы и микрофакторы¹⁸.

Положительной характеристикой стратегии Свердловской области является четко выстроенная система целеполагания, представляющая собой классическую пирамиду, или «древо целей», с тремя приоритетами, направленными на достижение главной цели социально-экономического развития области. В рамках каждого из приоритетов определены несколько направлений, отражающих установленные цели по экономическим отраслям. Каждому из выделенных направлений соответствует своя группа задач, конкретизирующих цель направления. Новым в стратегии является также включение в ее структуру 27 самостоятельных проектов, каждый из которых встроено в иерархию приоритетов и направлений. Относительно нетипичной составляющей стратегии является акцент в ее приоритетах не только на промышленные сферы, характерные для традиционно промышленного региона, но и на развитие технологических инноваций и культурного пространства области. Несмотря на достаточно

¹⁸ Официальный сайт Департамента экономического развития и торговли Ивановской области: <http://derit.ivanovoobl.ru>.

широкий охват отраслей в стратегии, приоритетными в ней остаются факторы развития человеческого потенциала: социальная сфера и условия для творчества и самореализации населения области.

Авторы стратегии Вологодской области выделяют 21 стратегическое направление развития региона в различных сферах управления, которые призваны стать опорными при формировании тактических задач мероприятий; в их числе есть стандартные направления, а также индивидуально сформулированные: «Вологодская область — душа Русского Севера», «Успешная школа», «Деревня — душа России», «Великий Устюг — родина Деда Мороза», «Государственный контроль и надзор»¹⁹.

Стратегический документ Ленинградской области отличается несколькими принципиальными нововведениями: во-первых, разделены масштабные приоритеты развития и текущая деятельность; во-вторых, заявленные приоритеты реализуются через стратегические проектные инициативы — комплексы конкретных проектов развития, реализация которых направлена на изменение сложившейся структуры той или иной сферы и имеет значительный экономический и социальный эффект в масштабе региона; в-третьих, стратегия закладывает основу изменений в системе государственного управления, в первую очередь имплементацию проектного подхода, что позволит эффективно реализовывать сложные межведомственные проекты²⁰.

Отличительной чертой стратегии Республики Крым является включение в нее обширного списка используемых терминов и обозначений. Также представляет интерес, что в стратегию включен не один базовый сценарий развития, а комбинация модернизационного и инновационного сценариев: на первом этапе предполагается развитие по модернизационному, на двух последующих — по инновационному сценарию. При общей компактной структуре стратегия отличается проработанностью каждого из трех приоритетов развития региона («трех побед»), каковыми являются человеческий капитал, инновации и привлечение инвесторов. Отдельное внимание уделено анализу рисков реализации заявленных приоритетов развития: по каждому из 13 видов рисков представлены механизмы противодействия им²¹.

В целом необходимо отметить, что за прошедшее десятилетие качество стратегий социально-экономического развития регионов стало меняться в лучшую сторону. Общий массив стратегий, разработанных более 5 лет назад, в большинстве случаев характеризуется слишком оптимистичными целями, чаще всего не подкрепленными оценкой финансовых и иных ресурсов, необходимых для реализации

¹⁹ Официальный портал Правительства Вологодской области: <http://vologda-oblast.ru>.

²⁰ Официальный сайт Общественной палаты РФ: <https://www.oprf.ru>.

²¹ Официальный портал Министерства экономического развития Республики Крым: <http://minek.rk.gov.ru>.

стратегии. Кроме того, положения стратегий часто копируют друг друга в части оценки конкурентоспособности территории, построения иерархии целей и задач, что свидетельствует о недостаточно качественном и квалифицированном подходе к их разработке. Стратегии последних лет, утвержденные с учетом обновленных федеральных законодательных рамок и макроэкономических условий, а также разработанные с привлечением значительного числа внешних экспертов, научного сообщества и населения региона, характеризуются большей реалистичностью их реализации и уникальностью.

В том, что касается взаимосвязи стратегии и других документов стратегического планирования, важно отметить, что согласно статье 32 172-ФЗ стратегия социально-экономического развития субъекта РФ содержит информацию о государственных программах субъекта РФ, утверждаемых в целях реализации стратегии. Однако только в некоторых регионах в нее включен перечень государственных программ. Во многом это обусловлено тем, что ежегодно разрабатывается значительное количество новых государственных программ. Так, к концу 2015 года действовали 363 новые государственные программы, что составляет около 13% от общего их количества. При этом доля новых программ в каждом субъекте РФ варьировалась от 0 (в 33 регионах) до 90% в г. Севастополь и 100% в г. Санкт-Петербург. К концу 2016 года действовали 232 новые государственные программы, то есть 11% от общего количества программ на региональном уровне. Доля новых программ в общем их массиве в субъектах РФ варьируется от 0 до 100%.

Необходимо также отметить, что только 70% программ, реализация которых началась в 2016 году, были приняты заранее — в 2015 году, и значительная часть программ, начало реализации которых предполагалась в 2016 году, была принята только во II квартале 2016 года.

При этом существуют различные подходы к разработке программ на региональном уровне — по количеству и наименованиям государственных программ, по принципам объединения различных сфер государственного регулирования в одну государственную программу, по срокам реализации программ и их соотношению со сроками реализации стратегии субъекта РФ, по соотношению наименований мероприятий, их логической и структурной взаимосвязи с мероприятиями бюджета субъекта РФ. Слабая роль программ в системе стратегического планирования и недостаточная взаимосвязь программ между собой являются наиболее существенными для экспертного обсуждения проблемами планирования и программирования на уровне субъектов РФ.

Региональное программирование по-прежнему сталкивается со множеством проблем, обусловленных как субъективными, так и объективными причинами. К их числу относятся, помимо прочего:

- отсутствие в бюджетном законодательстве норм о взаимосвязи сроков корректировки государственных программ и бюджетных ассигнований, предусмотренных законом о бюджете на их реализацию, в течение финансового года;
- наличие требований федеральных органов исполнительной власти к государственным программам субъектов РФ по формированию государственных программ по формам, стандартам, шаблонам, которые противоречат действующему законодательству;
- позднее распределение и доведение до субъектов РФ субсидий из федерального бюджета;
- необходимость изменения структуры государственных программ в связи с изменением бюджетной классификации;
- низкое качество планирования значений целевых показателей государственных программ, избыточность целевых индикаторов и несогласованность отдельных показателей государственных программ и др.

Важнейшими условиями и факторами, оказывающими негативное влияние на всю систему стратегического планирования на региональном уровне, являются низкая собственная доходная база и высокая дотационность бюджетов субъектов РФ, а также отсутствие документов стратегического планирования федерального уровня, определяющих направления пространственного развития и приоритеты регионального развития.

4. Взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования

Базовым требованием для успешного развития в России системы стратегического планирования и внедрения принципов программно-целевого управления является обеспечение взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования. Анализ документов стратегического планирования на региональном уровне позволил выявить следующие проблемы.

Отсутствие в отдельных регионах стратегии социально-экономического развития — целеполагающего документа стратегического планирования — препятствует развитию и внедрению наработок, направленных на обеспечение успешной практической реализации программно-целевых методов бюджетирования в соответствующих субъектах Российской Федерации. Тот факт, что часть стратегий устарела, не позволяет в полной мере ориентировать государственные программы на их реализацию. Последние в этом случае получают во многом автономный характер. Важным фактором, влияющим на взаимодействие стратегий и государственных программ, является недостаточная обоснованность программ в том, что касается их взаимосвязи с макроэкономическим прогнозированием.

Органы исполнительной власти субъектов РФ в основном разрабатывают два вида макроэкономических прогнозов: среднесрочный и долгосрочный прогнозы социально-экономического развития. На практике повсеместно используется среднесрочный прогноз социально-экономического развития, так как он лежит в основе расчетов проектов бюджета, а следовательно, и программного приложения к региональным законам о трехлетнем бюджете. Опыт разработки долгосрочных прогнозов социально-экономического развития в субъектах РФ также есть — например, в Ростовской области разработан Комплексный прогноз социально-экономического развития области на 2013–2030 годы. Однако долгосрочный прогноз социально-экономического развития используется реже среднесрочного. Его востребованность определяется необходимостью принятия новой или корректировки действующей стратегии социально-экономического развития, что происходит нечасто. Связь прогнозирования социально-экономического развития с долгосрочным бюджетным прогнозированием также прослеживается далеко не всегда. В ряде регионов долгосрочный прогноз социально-экономического развития вообще отсутствует. Эти обстоятельства не позволяют подвести под государственные программы качественную прогнозную базу, что сказывается на их реалистичности.

Важное значение для обеспечения взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования имеет наличие долгосрочного бюджетного прогнозирования. Содержательная часть бюджетных прогнозов, как правило, строится в соответствии с требованиями 172-ФЗ с минимальной детализацией. Лишь в некоторых регионах, например в Ханты-Мансийском автономном округе, установлены более подробные и широкие требования к содержанию бюджетного прогноза. Проблемным моментом также является использование исключительно односценарного подхода при формировании долгосрочного бюджетного прогноза (даже в случаях наличия нескольких сценариев в региональной стратегии).

Зачастую формальный подход к использованию долгосрочного бюджетного прогноза не позволяет обеспечить логичную взаимосвязь стратегий, регионального бюджета и государственных программ. Нередко в бюджетном прогнозе только фиксируются финансовые показатели государственных программ, а реального влияния на определение их параметров прогноз не оказывает. Разработка бюджетного прогноза должна предшествовать разработке проекта бюджета. На практике чаще всего эти процессы совпадают, в результате чего прогноз теряет практическую значимость. Только при реальном использовании бюджетных прогнозов можно обеспечить нужный формат включения финансовых показателей в стратегические планы, а затем их трансляцию в бюджет и госпрограммы.

Проблемой является также то, что субъекты РФ крайне редко публикуют в открытых интернет-источниках бюджетные прогнозы на долгосрочный период. Последние отсутствуют и в справочных правовых системах «Консультант Плюс Регион» и «Гарант».

В регионах, как правило, установлены идентичные требования к формату включения финансовых показателей в государственные программы. Это касается и определения источников финансирования программ. Стандартным является следующий перечень источников финансирования государственных программ: «за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта РФ, средств федерального бюджета, средств внебюджетных источников и средств местных бюджетов». В то же время в некоторых субъектах РФ имеется и ряд особенностей. Так, в качестве источника финансового обеспечения программ могут быть указаны выпадающие доходы регионального бюджета в результате применения налоговых льгот (или иных мер государственного регулирования). Этот пример следует рассматривать в качестве лучшей региональной практики. Учет налоговых и неналоговых расходов региональных бюджетов в качестве источников финансирования государственных программ позволяет объективно оценить объемы их реального финансирования, а значит, и эффективность этих программ.

На сегодня субъектами Федерации накоплен опыт формирования целевых показателей реализации государственных программ. При этом повсеместно отдается предпочтение показателям конечного результата (по сравнению с показателями непосредственного результата). Отдельные регионы обеспечивают высокую степень систематизации установленных целевых показателей, формируя реальную систему индикативного планирования социально-экономического развития региона.

Нужно отметить положительный опыт формирования государственных программ, при котором целевые показатели программ интегрированы в действующую в регионе систему индикативного управления. Целью введения системы индикативного управления в регионе является обеспечение согласованных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, направленных на формирование устойчивого экономического роста и повышение уровня жизни населения. В некоторых регионах нормативно закрепляются с высокой степенью детализации требования к качеству целевых показателей и их эффективности.

Большой потенциал повышения эффективности государственных программ видится в использовании процедур независимого (внешнего) аудита их реализации, а также в создании качественно новых систем стимулирования и персональной ответственности руководи-

телей региональных органов исполнительной власти за результаты их реализации.

Тем не менее практика разработки и реализации в субъектах РФ документов стратегического планирования свидетельствует о достижении определенных успехов в проводимой работе по созданию взаимосвязанной системы стратегического и долгосрочного бюджетного планирования и внедрению методов программно-целевого управления.

Заключение

Проведенный анализ документов стратегического планирования в регионах России позволяет сделать выводы о том, что система стратегического планирования в значительной мере осталась не сформирована и, по сути, переход к новой системе, предполагаемый введенными в 2014 году положениями 172-ФЗ, не завершен.

Отсутствие достаточного нормативного и методического обеспечения процесса планирования на региональном уровне, различия в фактически действующих требованиях к содержанию документов стратегического планирования и подходах к организации их разработки, отсутствие представления о возможности координации действий различных стейкхолдеров и методах взаимосвязанного стратегического планирования для соседних субъектов Федерации, в том числе всех субъектов в составе единого макрорегиона [Государственные программы развития., 2016], приводят к дублированию содержания и низкому качеству проработки конкурентных позиций каждого региона.

Проведенное исследование продемонстрировало, что большинство принципов стратегического планирования (ст. 7 172-ФЗ) соблюдается не в полной мере. Это касается в первую очередь принципа единства и целостности, который должен применяться, в частности, к принципам и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования. Для регионального уровня значительной проблемой является также несоблюдение принципа сбалансированности системы стратегического планирования, который означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации. Нарушения этого принципа обусловлены отсутствием важнейших федеральных документов стратегического планирования. Не всегда реализуется на практике и принцип разграничения полномочий, в соответствии с которым участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития РФ, а также пути достижения этих целей

и решения этих задач в пределах установленных законодательством полномочий.

Необходимо отметить, что многие стратегии социально-экономического развития регионов были разработаны в 2000-е годы, они требуют корректировки по причине изменения макроэкономической ситуации, утверждения 172-ФЗ и прихода новых губернаторов. В связи с формированием приоритетных проектов и программ актуальность для научного и экспертного обсуждения приобретают вопросы сочетания проектного подхода и программно-целевого планирования одновременно и на федеральном, и на региональном уровне²².

В настоящее время более трети стратегий регионального уровня имеют срок действия до 2020 года, а ключевые для процессов регионального планирования документы — Стратегия социально-экономического развития и Стратегия пространственного развития РФ — будут приняты в конце 2017-го — начале 2018 года, ближе к президентским и губернаторским выборам. В связи с этим реальная активизация процесса стратегического планирования ожидается только в новом политическом цикле.

Литература

1. *Государственные программы развития макрорегионов России: Подходы к анализу* / под ред. В. В. Климанова. М.: Ленанд, 2016.
2. *Жихаревич Б. С., Лебедева Н. А.* Стратегическое планирование на муниципальном уровне: принципы использования в современных российских условиях // Гуманитарные науки. 2007. № 8. С. 36–42.
3. *Климанов В. В.* Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. М.: Эдиториал УРСС, 2000.
4. *Климанов В. В., Будаева К. В.* Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 40. С. 52–63.
5. *Климанов В. В., Будаева К. В., Чернышова Н. А.* Региональное стратегирование и программирование в Российской Федерации в 2015 году: Ежегодный доклад. М.: ИРОФ, 2016.
6. *Кузнецова О. В.* Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: УРСС, 2013.
7. *Мау В. А.* Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016.
8. *Михайлова А. А.* О сочетании бюджетного и стратегического планирования // Финансы. 2015. № 8. С. 27–29.
9. *Селиверстов В. Е.* Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013.
10. *Смирнова О. О.* Основы стратегического планирования Российской Федерации. М.: Наука, 2013.
11. *Стратегическое планирование в регионах и городах России: ресурсы для развития* / под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Леонтьевский центр, 2012.

²² Указ Президента РФ от 30.06.2016 № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам».

12. *Татаркин А. И., Дорошенко С. В.* Институт стратегического планирования в условиях формирования саморазвивающихся регионов // Экономика и общество. 2009. № 11–12. С. 100–120.
13. *Budaeva K. V., Klimanov V. V.* Content and Retrospective Analysis of Regional Strategizing in Russia // *Regional Research of Russia*. 2016. Vol. 6. No 2. P. 175–183.
14. *Osborn D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector // *The Journal of Sociology & Social Welfare*. 1994. Vol. 21. P. 155–160.

Ekonomicheskaya Politika, 2017, vol. 12, no. 5, pp. 104-127

Vladimir V. KLIMANOV, Dr. Sci. (Econ.). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (1/12, str. 2, Bol'shoi Kislovskii per., Moscow, 125009, Russian Federation).
E-mail: vvk@irof.ru

Kseniya V. BUDAIEVA, Federal Research Center of Informatics and Management, Russian Academy of Sciences (1/12, str. 2, Bol'shoi Kislovskii per., Moscow, 125009, Russian Federation).
E-mail: kvb@irof.ru

Natal'ia A. CHERNYSHOVA, Cand. Sci. (Geog.), Associate Professor. Financial University Under the Government of the Russian Federation (51, Leningradskii prosp., Moscow, 125993, Russian Federation).
E-mail: ecnat@mail.ru

Preliminary Results of Strategic Planning in Russian Regions

Abstract

The aim of the study is to determine the results of the strategic planning system's development in the last decade. The article analyzes the specialized legal framework in the field of strategic planning at the regional level; dynamics of document development; quantitative indicators and quality content of documents; and evaluates trends in the development of the regional strategic planning systems. Ensuring the relationship between forecasting, goal setting, planning, and programming is an essential condition of the effectiveness of the entire strategic planning system. The article focuses on strategic planning and interrelation of the regional strategic planning documents. The initial data for research are: normative legal acts in the sphere of strategic planning of the Russian regions, and open official websites of executive and legislative authorities. Data on strategies and government programs relate to the end of 2016. The authors make conclusions about the degree of normative and methodological support of the high-level planning process, actual diverse requirements for the content of strategic development programs, and the level of their development. Most of the principles of the strategic planning (Article 7 172-FZ) are not fully observed. This applies to the principle of unity and integrity which should be applied, in particular, to the methodology of organizing and functioning of the strategic planning system. Another significant problem on the regional level is non-observance of the balancing principle of strategic planning which supposes consistency and balance of strategic planning documents as regards priorities, goals, objectives, activities, indicators, financial and other resources, and timing. The

results are of interest to government officials making decisions in the field of strategic planning and programming, researchers, and specialists dealing with the issues of regional development.

Keywords: regional strategy, state program of a region, strategic planning principles, goal-setting documents, programming documents.

JEL: M19, O18, P48.

References

1. Klimanov V. V. (ed). *Gosudarstvennye programmy razvitiia makroregionov Rossii: Podkhody k analizu [State Programs of Developing Macro-Regions of Russia: Approaches to Analysis]*. Moscow, Lenand, 2016.
2. Zhikharevich B. S., Lebedeva N. A. Strategicheskoe planirovanie na munitsipal'nom urovne: printsipy ispol'zovaniia v sovremennykh rossiiskikh usloviakh [Strategic Planning at the Municipal Level: Principles Used in Modern Russian Conditions]. *Gumanitarnye nauki [Humanities and Social Sciences]*, 2007, no. 8, pp. 36-42.
3. Klimanov V. V. *Regional'noe razvitie i ekonomicheskaia samostoitel'nost' sub'ektov Rossiiskoi Federatsii [Regional Development and Economic Independence of the Subjects of the Russian Federation]*. Moscow, URSS Editorial, 2000.
4. Budaeva K. V., Klimanov V. V. Evoliutsiia razrabotki i sodержaniia dokumentov regional'nogo strategicheskogo planirovaniia v Rossii [The Evolution of the Development and Content of Regional Strategic Planning Documents in Russia]. *Regional'naya ekonomika: teoriia i praktika [Regional Economics: Theory and Practice]*, 2014, no. 40(367), pp. 52-63.
5. Klimanov V. V., Budaeva K. V., Chernyshova N. A. *Regional'noe strategirovanie i programirovanie v Rossiiskoi Federatsii v 2015 godu: Ezhegodnyi doklad [Regional Strategizing and Programming in Russia in 2015: Annual Report]*. Moscow, IROF, 2016.
6. Kuznetsova O. V. *Ekonomicheskoe razvitie regionov: Teoreticheskie i prakticheskie aspekty gosudarstvennogo regulirovaniia [Economic Development of Regions: Theoretical and Practical Aspects of State Regulation]*. Moscow, URSS, 2013.
7. Mau V. *Ekonomika Rossii v epokhu turbulentsnosti [Crises and Lessons. Russia's Economy in an Epoch of Turbulence]*. Moscow, Izd-vo Instituta Gaidara, 2016.
8. Mikhailova A. A. O sochetanii biudzhethnogo i strategicheskogo planirovaniia [On the Combination of Budgetary and Strategic Planning]. *Finansy [Finance]*, 2015, no. 8, pp. 27-29.
9. Seliverstov V. E. *Regional'noe strategicheskoe planirovanie: ot metodologii k praktike [Regional Strategic Planning: From Methodology to Practice]*. Novosibirsk, IEOPP SO RAN, 2013.
10. Smirnova O. O. *Osnovy strategicheskogo planirovaniia Rossiiskoi Federatsii [Bases of Strategic Planning of the Russian Federation]*. Moscow, Nauka, 2013.
11. Zhikharevich B. (ed.). *Strategicheskoe planirovanie v regionakh i gorodakh Rossii: resursy dlia razvitiia [Strategic Planning in the Regions and Cities of Russia: Resources for Development]*. St. Petersburg, Leontief Centre, 2012.
12. Tatarin A. I., Doroshenko S. V. Institut strategicheskogo planirovaniia v usloviakh formirovaniia samorazvivaiushchikhsia regionov [Institution of Strategic Planning in the Conditions of Formation of Self-Developing Regions]. *Ekonomika i obshchestvo [Economy and Society]*, 2009, no. 11-12, pp. 100-120.
13. Budaeva K. V., Klimanov V. V. Content and Retrospective Analysis of Regional Strategizing in Russia. *Regional Research of Russia*, 2016, vol. 6, no. 2, pp. 175-183.
14. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 1994, vol. 21, pp. 155-160.