



ГЕНЕЗИС НОРМАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ. ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

Владимир Сергеевич Богданов¹
Александр Анатольевич Почестнев²

^{1,2} Институт социологии ФНИСЦ РАН,
² ФГБОУ ВО МАИ (НИУ),

Москва, Россия,

¹ valarf@mail.ru,

ORCID 0000-0003-0176-1007

² apochestnev@yandex.ru,

ORCID 0000-0003-4287-3654

Для цитирования: Богданов В. С., Почестнев А. А. Генезис нормативного и административного регулирования развития регионов. Часть первая // Социологическая наука и социальная практика. 2024. Т. 12, № 4. С. 9–22. DOI [10.19181/snsp.2024.12.4.1](https://doi.org/10.19181/snsp.2024.12.4.1). EDN HQAJDO.

Аннотация. В первой части статьи представлены промежуточные результаты анализа развития правового регулирования социально-экономического развития в РФ. Определены симптомы движения управления к проектному и антропоцентричному типу. Проанализированы ключевые нормативные акты, связанные с социально-экономическим развитием РФ за период с 1995 по 2020 гг. Предметом анализа стали целевые фокусы планирования, роль государства в управлении регионами, характер взаимоотношений федеральной, региональной, муниципальной властей и других субъектов развития, системность и комплексность проработки государственной политики, территориальная унификация или разнообразие в региональном планировании. Промежуточные результаты исследования указывают на складывающееся движение государственного управления от функционального к системному типу, изменение программного подхода целедостижения в сторону проектного. Директивность управления сменяется организацией деятельности по результатам. Управление территориями строится на принципах партнёрских отношений, но пока в них доминирует фактор подчинения, что сильно снижает активность субъектов территориального развития и тормозит реализацию национальных проектов, достижение национальных целей.

Ключевые слова: разнообразие и унификация в регулировании развития регионов, управление программами, управление проектами, национальные проекты, государственные программы, стратегическое планирование, антропоцентричная модель, политика

Введение и постановка проблемы

Данная статья будет состоять из двух частей. В первой представлены промежуточные результаты анализа основных направлений трансформации системы государственного управления РФ на нормативном уровне. Полученные данные позволят разработать методологическую основу для второй части, а также методику исследования генезиса нормативного регулирования развития регионов с выходом на результирующие выводы, в частности, на оценку качества реализации нормативных управленческих элементов на практике. Исследовательские задачи решаются в рамках общего исследования Центра социологии управления и социальных технологий Института социологии ФНИСЦ РАН (ЦСУиСТ ИС ФНИСЦ РАН) в ходе выполнения работ (НИР) по теме госзадания «Унификация и разнообразие в пространственном развитии России (социально-экономические и социокультурные, управленческие процессы)».

Вначале следует отметить, что в современных условиях перехода к цифровизации общества и постиндустриальному укладу всё более актуализируется проблема социального экспертирования (социальной экспертизы) в контексте оценивания социальных последствий от реализации инновационных программ и проектов, направленных на устойчивое развитие территорий и регионов, повышение их социально-экономического уровня (см., например, А. В. Тихонов, Л. А. Василенко в словаре «Социология управления», 2015 г.). На уровне деятельности федерального центра это подтверждается сегодня созданием специальных управленческих институций, которые должны будут экспертировать на основе социологических методов реализацию национальных проектов, достижение национальных целей. Полагаем, что такая форма социальной экспертизы никак не может быть полноценной без специального анализа нормативной базы, соотнесения механизмов целеполагания и создания программ развития с антропоцентричностью управления, в частности с социальными эффектами, которые ожидают бенефициары (различные категории населения).

В связи с этим возникают следующие исследовательские вопросы. Являются ли стратегические документы социально ориентированными по своему содержанию, учитываются ли фоновые представления населения о необходимости решения конкретных социально значимых проблем? Осуществление стратегического планирования ведётся с учётом социокультурных особенностей регионов и имеющихся у них ресурсов, потенциала? Насколько системным представляется стратегическое планирование и учитывается ли влияние латентных факторов и последствий от принимаемых решений? Какие типы взаимодействия субъектов управления регионом отражены в стратегиях развития?

Методология и элементы программы исследования

В нашем понимании регулирование связано с деятельностью государственных органов по обеспечению нормативного и административного

сопровождения социально-экономического развития территорий (регионов, страны в целом).

С такой позиции важным представляется рассмотрение направления развития модели регулирования. На крайних полюсах располагаются две модели. Первая – «технократическая» [1], в которой цели, задачи или проблемы определяются «сверху» (заказчик – «госструктура») и присутствует их иерархия. Приоритетные цели (проблемы) программируются, создаются условия для их достижения/решения (пространственная, организационная, нормативная инфраструктуры). Другая модель социально ориентированная – «антропоцентричная», в которой подразумевается расширение количества участников целеполагания, выделяются национальные цели, используются новые механизмы проектного управления. Стратегические документы в этой модели разрабатываются на основе интересов, потребностей и ценностей их бенефициаров – различных категорий населения, стейкхолдеров, а также с учётом особенностей социокультурного состояния, модернизации отдельных регионов [2].

В качестве объекта анализа выделяются ключевые официальные документы государственного планирования, выстроенные в хронологическом порядке, отражающие модели государственного регулирования развития территорий. Предметом анализа стала трансформация нормативной модели государственного управления, установление форм и режима управления.

Анализ указанных документов базируется на основе параметров-функций антропосоциетального подхода, разработанного Н. И. Лапиным:

1) функции жизнеобеспечения рассматриваются через параметр «унификация vs разнообразие» в планировании. Унификация в управлении ориентирована на создание единообразия поведения и целей у социальных элементов в антропосоциетальной системе. Разнообразие ориентировано на нахождении подходов к преодолению (согласованию) противоречий в рамках поведения, целеполагания, вызванных индивидуальностью социальных элементов;

2) функции интеграции выражаются в параметре «функциональность управления vs системность и комплексность». Функциональное управление фокусируется на создание эффективного, срабатывающего средства для решения определённой проблемы или задачи. Системное управление решает поставленные задачи с учётом взаимовлияния различных факторов и элементов системы и ориентировано на анализ последствий применения средств;

3) функция дифференциации отражает социально-ролевое позиционирование субъектов стратегического планирования (органы власти, бизнес, население). Данная функция выражена в параметре характера отношений субъектов «партнёрство vs подчинённость»;

4) властно-регулирующая функция связана с проектированием будущего. Она воплощается в параметре фокуса цели «технократические цели и индикативные показатели развития vs антропоцентричные цели и показатели социальных эффектов».

Обозначенные параметры позволят прояснить, какой характер управления поддерживают конкретные нормативно-правовые акты.

Промежуточные результаты исследования

Если говорить про современный российский опыт, начиная с 1990-х гг., то архитектура системы целеполагания развития территорий претерпевала свои изменения. На этот процесс повлияли институциональные трансформации и ориентация на вестернизацию, разгосударствление экономики, построение рыночных отношений, а также изменение подходов и методов постановки целей, форм и механизмов их достижения.

Так, с начала 1990-х гг. перед правительством возникали системообразующие вопросы: каким образом осуществить переход от административно-хозяйственной системы, от директивного планирования к построению рыночной экономики на основе прогнозирования и программирования, программно-целевого подхода, в целом к реализации структурной политики. Такой вектор развития можно определить как экономико-центричный, который направлен на построение национальной экономики за счёт обеспечения соответствия элементов её структуры: на производственном-экономическом уровне – это межотраслевые и внутриотраслевые пропорции, на институциональном – воспроизводственные, социальные и территориальные пропорции» [3, с. 5]. Для достижения целей структурной политики были разработаны три правовых акта¹, которые, по идее, должны были обеспечить в рамках федеральных целевых программ комплекс мероприятий (производственные, социально-экономические, организационные и т. п.), направленных на решение системных проблем на федеральном и региональном уровнях, *а именно – в областях государственного, социально-экономического и научно-технологического развития.*

Первоначально для достижения этих целей был разработан Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который трансформировал систему планирования и управления. На основе его положений взят курс на социально-экономическое развитие и рыночную экономику. В частности, происходило внедрение множественности целевых ориентиров и программ, что соответствовало функциональному или оптимальному управлению. Любые решения о способах достижения целей должны были базироваться на прогнозе

¹ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федер. закон от 20.07.95. № 115 ФЗ [принят ГД ФС РФ 23.06.1995] // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2871; О поставках продукции для федеральных государственных нужд: федер. закон от 13.12.94. № 60. ФЗ [принят ГД ФС РФ 10.11.1994] // Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3540; Порядок разработки и реализации Федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ: постановление Правительства РФ от 26.06.95. № 594 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 28. Ст. 2669.

развития ресурсов (демография, социальная структура, научно-технический потенциал, национальное богатство, природные ресурсы). Программы разрабатывались скорее в отношении поддержания хозяйственных комплексов, отраслей экономики, регионов и все они были уникальными. Господствовало разнообразие программ. Явно доминировал экономический (технократический) аспект развития, в котором население рассматривалось как ресурс, а в качестве основных показателей выделялись: приоритетно – состояние экономической ситуации и структуры экономики, научно-техническое развитие, внешнеэкономическая деятельность, динамика производства и потребления; на периферии – уровень и качество жизни, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения. Первоочередной оценке подлежали параметры социально-экономического развития, финансовый баланс по территориям, основные социально-экономические проблемы, требующие срочного решения и достаточного финансирования, исходя из состояния предыдущих показателей.

С принятием Указа Президента Российской Федерации от 01.04.1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» в основу процесса преобразования территорий была положена концепция устойчивого развития, разработанная ООН и имеющая мировую популярность. Она ориентирована на создание гармонии и баланса между человеком, обществом и окружающей средой. Согласно Указу Президента РФ № 440, все управленческие решения о способах социально-экономического развития территорий должны были быть, с одной стороны, сбалансированными с природно-ресурсным потенциалом территории, а с другой – с культурным, научным и технологическим потенциалом страны. В связи с этим наметилось движение к оптимальному управлению. В государственном регулировании стали использоваться принципы создания экосистем и повышения качества жизни. Впервые был поставлен вопрос об изменении установок жителей территорий и механизмах стимулирования таких изменений. В документах и программах устанавливались целевые ориентиры и показатели устойчивого развития: 1) качество жизни (продолжительность жизни, бедность, занятость, демографические процессы, образование, здоровье населения, состояние жилищного фонда); 2) уровень экономического развития (производство и потребление, финансовое положение); 3) экологичность (охрана среды, управление земельными ресурсами, переработка отходов). Система управления начала опираться на принципы демократизации и соблюдение законности. Введены такие институциональные параметры оценки развития, как степень реализации прав человека, ориентация на науку, международные законы и механизмы, уровень демократизации, правопорядок и коррупция, уважение культурного разнообразия.

Тогда же прорабатывался план достижения устойчивого развития на основе разработки федеральных и целевых программ на отраслевом, региональном и федеральном уровнях. Регионам в этом случае были представлены достаточно большая свобода и возможности определения целеполагания в рамках разработки собственных программ развития территорий. Общие ориентиры

проектирования образа будущего определялись федеральными программами, в соответствии с которыми реализовывался принцип ситуационного реагирования – изменения программ в связи с постоянным изменением ситуации. Однако стала прослеживаться некоторая последовательность реализации программ развития: на начальном этапе планировалось решение наиболее критических проблем, далее шли структурные преобразования в экономике, а затем уделялось внимание обеспечению гармонии общества, человека и природы.

В целом указанный подход позволил изменить структуру экономики, а государству переформатировать свою роль в развитии территорий, сократив долю присутствия в экономике. При этом федеральный центр оставлял за собой функцию соблюдения безопасности, а экономическое и социальное развитие делегировал регионам, по сути, активизируя процессы самоорганизации на местах, повышая роль граждан и НКО в подготовке принятия решений.

Однако на практике все решения были отданы на откуп олигархическим элитам, и они реализовывали свои интересы. Жалобы населения рассматривались как некая система обратной связи, сигнализирувавшая об остроте возникающих проблем, на которые государственное управление должно было реагировать в экстренном порядке, часто в режиме ручного управления. Многие предприятия были закрыты в связи с несоответствием экологическим нормам. Ориентир на структурную экономику становился размытым, в частности из-за отсутствия выстраивания системы здоровой конкуренции и предпринимательства. Роль государства была сведена к срочному одобрению программ поддержания сфер, отраслей, территорий и их финансовому обеспечению. Отчётность реформирования и реализации программ сводилась либо к разработке новых плановых показателей, либо без достаточно эффективной оценки достигнутых промежуточных показателей продолжалось достижение намеченных.

Так, с начала 2000 г. (приход нового президента) начали предприниматься активные попытки перехода от энергосырьевой стратегии построения экономики к инновационной. На сайте Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России¹ содержится перечень федеральных целевых программ, связанных с построением новой экономики: развитие космоса и системы навигации, гражданской авиации; создание технологической базы оборонной промышленности. Также к новой экономике была отнесена Федеральная целевая научно-техническая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг. В ней были выделены три блока: «Генерация знаний», «Разработка технологий», «Коммерциализация технологий», а в качестве главной цели обозначено развитие и использование научно-технологического потенциала, включая создание национальной инновационной системы РФ на основе повышения инновационной активности, восприимчивости организаций

¹ Сайт «Федеральные целевые программы». Департамент государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России. URL: <https://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2008?yover=2006> (дата обращения: 25.08.2024).

к нововведениям и прогрессивным технологиям в интересах диверсификации и роста конкурентоспособности российской экономики. На этом же этапе были созданы первые «национальные проекты», в рамках которых предпринималась попытка объединить вышеуказанные инициативы.

Однако, как отмечают российские исследователи, поставленные цели не были достигнуты по причине отсутствия единого стратегического документа, в котором увязывались концепции, законы, подзаконные акты, направленные на регулирование отношений в системе наука – инновации [4; 5]. Впоследствии многие документы, регулирующие научную и инновационную деятельность в тот период, утратили актуальность и юридическую силу. Подобная ситуация сложилась и в отношении концепций реализации технологических платформ, а также создания региональных кластеров. Последние являлись проекциями федеральных целевых программ и не возымели реального эффекта. В рамках кластерной политики произошла переориентация с создания и поддержки кластерных образований на поддержку кластерных проектов [6].

Следует отметить, что есть и другие направления Федеральной целевой программы (ФЦП), которые утратили свою юридическую силу, хотя их миссия была однозначно важна для развития территорий. Первый документ касается поддержки реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, в 2000–2014 гг. было запланировано осуществление ФЦП государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. Однако программа была прекращена в 2009 году без объяснения причин. Можно предположить, что триггером для её остановки послужили следующие события: 1) мировой экономический кризис 2008 года, как следствие – недостаток финансирования программ; 2) наметившиеся тенденции усиления властно-управленческой вертикали; 3) запуск федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)».

Говоря о сложившейся истории с ФЦП как о платформе комплексного решения системных проблем, эта система не дала каких-либо прорывных результатов, а, наоборот, привела правительство страны к пересмотру их целесообразности, а также заставила обратить внимание на новые подходы, связанные со стратегическим планированием. Главными причинами такого разворота стали следующие проблемы, проявившиеся в ходе реализации ФЦП [7]: 1) неприоритетное выделение средств (распыление средств); 2) неполный пакет проектных документов и разрешений на реализацию программы; 3) непрозрачность использования выделяемых средств; 4) недостаточное и перебойное финансирование из региональных, местных бюджетов и внебюджетных источников; 5) отсутствие системного администрирования и стратегического управления, сложность идентификации функций органов управления ФЦП; 6) недостаточная координация деятельности различных уровней исполнительной власти в процессе подготовки и реализации программ.

В те же годы была предпринята попытка перевести управление страной в режим стратегического планирования на основе документа «Стратегия–2010». Документ появился на основе потребностей дать своевременные ответы на сложившиеся социальные и экономические вызовы (неблагоприятный деловой климат; низкая доля инновационных производств; отсутствие благоприятных условий для предпринимательской активности; рост преступности и обнищание населения), а также на возникшую необходимость замены функционального управления как экстренного решения острых и точечных проблем (реактивное управление) на сбалансированное (комплексное) и целевое развитие на основе выстраивания системного управления. В документе в качестве цели социально-экономического развития было установлено повышение уровня и качества жизни населения. Механизм достижения цели строился на двух идеях: самореализация гражданина на основе его культурных ценностей и модернизация условий (снижение неравенства регионов, повышение их независимости). Это свидетельствовало о попытках смещения управления в сторону антропоцентричности. На основе существующего потенциала развития (интеллектуальный, рыночный, ресурсный, инфраструктурный, финансовый) планировалось осуществить системные преобразования в стране. Модернизации должны были подвергнуться социальные и экономические аспекты общества во всех регионах на основе активизации внутренних источников развития. В социальной сфере планировалась разработка унифицированных политик реформирования образования, здравоохранения, культуры, спорта, трудовых отношений и занятости, социального обеспечения и поддержки населения, развития ЖКХ, миграции. Важная роль отводилась коррекции комплекса ценностей у представителей государства, бизнесменов, общественных деятелей, простых людей, направленная на повышение ценности личности, доверия, свободы и ответственности, добросовестности, честности, законопослушности, с сохранением твёрдых моральных принципов общества. В экономической сфере предполагалась политика по созданию предпринимательского и инвестиционного климата (условия ведения экономической деятельности, условия конкуренции, уменьшение государственного регулирования, открытость и информационность обеспечения, развитие финансовых рынков, банковской системы, бюджетная политика, налоговая политика). Была запланирована и политика структурной перестройки экономики (направления развития промышленности, инфраструктуры, управление государственной собственностью, развитие инновационной экономики, реформирование монополий). В институционально-регулятивной сфере приоритетом становилось восстановление доверия между гражданами, государством и бизнесом, расширение частной собственности, демократических процедур, экономической свободы, обеспечение прав и интересов населения, реализация законности, согласование активности субъектов и их единая поддержка решений об изменениях, взаимответственность общества и власти.

Реализация указанных политик требовала определённого режима государственного управления: снижение вмешательства государства в регулирование

экономики и формирование роли помощника в обеспечении условий и гарантий развития (инструмент обслуживания интересов общества). Для этого в рамках стратегии разрабатывались унифицированные мероприятия планируемой модернизации. Так, в частности, для создания адекватных программ развития территорий необходимо было учитывать и финансовые, и ресурсные ограничения, а также актуальные потребности общества. В связи с этим первоочередными выдвигались задачи по созданию «гражданского общества», «субсидиарного государства», программ сокращения социального и территориального неравенства, инвестирование в развитие человека и создание системы поэтапной модернизации.

Документ «Стратегия–2010» не был официально одобрен, но его проектные идеи модернизации отчасти позволили укрепить экономику. Ряд элементов был задействован при разработке новых нормативно-правовых актов, в том числе и документов, связанных со стратегическим планированием. Так, в 2014 году был разработан и принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В его основе лежит цель обеспечения социально-экономического развития, безопасности РФ и занятие страной конкурентной позиции в мире. Данная цель отражает прежде всего интересы общества.

На основе положений документа развитие страны предлагается в двух разрезах. Горизонтальное развитие представлено в: а) отраслевом, связанном с научно-техническим прогрессом; б) пространственном, предполагающим изменение структурных и институциональных факторов, потенциала и условий. Вертикальное подразумевает развитие на разных уровнях: федеральном, региональном, муниципальном, а государственное управление приобретает черты системного, реализует в своей практике программно-целевой подход и строится на основе взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования.

Главным механизмом реализации развития страны становится создание взаимоувязанных отраслевых и региональных программ, разрабатываемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и подчинение их единым приоритетам и целям, формирующихся в свою очередь в процессе обсуждения федеральных, региональных, муниципальных субъектов управления.

Государство выступает ведущим партнёром и главным субъектом преобразований и развития. Остальные субъекты рассматриваются как партнёры, мнения которых должны быть учтены в контексте целеполагания, разграничении ответственности в реализации целей.

Государство берёт на себя особую роль в рамках организации стратегического планирования: 1) унификация методологии организации и функционирования системы планирования, форм и процессов постановки целей, форм стратегий развития субъектов; 2) выделение общих приоритетов и целей, единых показателей; 3) согласование стратегий регионов и муниципалитетов с их прогнозным ресурсным потенциалом и потребностями; 4) согласование сроков реализации программ, тем самым обеспечивая их реалистичность; 5) государственная помощь в обеспечении субъектов ресурсами (программы выравнивания территорий), коррекции их стратегий и программ с учётом изменения

имеющегося потенциала; 6) согласование стратегий разных уровней (вертикаль) и направлений (горизонталь) для формирования баланса интересов и возможностей достижения цели; 7) контроль реализации мероприятий, оценка их эффективности, создание унифицированной системы ответственности субъектов за планирование, выполнение мероприятий и достижение целей (КПЭ).

Системность управления в этом контексте заключается в создании условий вовлечения различных субъектов развития в процесс стратегического планирования. Они: а) совместно разрабатывают стратегии и программы, ориентируясь одновременно на федеральные цели, программы развития и собственные потребности; б) оценивают ресурсообеспеченность программ, рисков и негативных последствий их реализации; в) осуществляют стереоскопический контроль реализации программ за счёт создания открытой унифицированной системы мониторинга управленческой деятельности и развития страны. Важным становится определение характера взаимодействий различных субъектов.

Унификация управления выражается только в формах и процессе планирования. Индивидуальность в планировании проявляется в его содержании. Цели, приоритеты и программы соотносятся с потенциалом и потребностями субъектов.

Таким образом, закон обеспечивает вариативность и гибкость в планировании на основе системы обратной связи и перехода управления к системному типу, управлению по результатам.

В соответствии с федеральным законом о стратегическом планировании была создана концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (от 17 ноября 2008 г.), которая содержит конкретизацию целевых ориентиров и программ их достижения. Основная цель развития страны видится в устойчивом повышении качества жизни граждан, социально-экономическом развитии субъектов РФ, сокращении уровня межрегиональной дифференциации, динамичном развитии экономики, достижении лидирующих позиций РФ в мире, обеспечении национальной безопасности. В документе также отражены потребности общества.

Механизмом реализации целей выступают средства активизации секторов экономики и населения, система адресной поддержки.

В положениях концепции говорится, что для реализации целей развития необходимо решить накопившиеся проблемы, являющиеся тормозом перехода экономики на инновационный тип. К ним относятся: численность населения, квалификация кадров, занятость, доступность социальных услуг в сфере здравоохранения и образования, условия жизни людей, качество социальной среды, уровень жизни, инфраструктурные проблемы, неравенство регионов, риски ведения предпринимательской деятельности, излишние административные и финансовые барьеры, механизмы регулирования рынков, монополизация экономики, низкая производственная и социальная культура, неактивность граждан, низкая производительность труда, слабое развитие форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса и общества, низкий уровень доверия

и партнёрских кооперативных отношений людей, бизнес-агентов и государства, низкий уровень демократизации, проблема с обеспечением правопорядка, защиты прав и свобод, прозрачности ведения бизнеса.

Для интеграции работы по всем этим направлениям и созданию стабильности, предсказуемости политики государства предлагается разработка национальных проектов. Они содержат последовательность выполнения мероприятий согласно разработанной системе приоритетов.

Для достижения целей делается ставка на систему национального демократического управления, изменение баланса между центром и периферией, развитие инноваций, человеческого потенциала и науки, трансформации структуры экономики. Последнее касается перевода её в инновационный режим с фокусировкой на качество производимого товара.

Для успешной реализации проектов создаётся система взаимодействия основных субъектов развития: бизнеса, государства и общества. На основе равноправного диалога субъектов управления планируется организация сотрудничества (взаимовыгодное достижение целей развития), согласование интересов и направлений активности, выработка единой политики. Роль локомотива отводится частному бизнесу, экономическим региональным союзам и механизмам социально-экономического развития в сторону свободы, предпринимательства, справедливости и национальной конкурентоспособности. Государству отходит роль активатора развития и обеспечения условий для предпринимательства, снижения административных барьеров и рисков ведения бизнеса.

Таким образом, административное и нормативное регулирование задаёт курс на переход к системному типу управления с проектным подходом целедостижения, позволяющего осуществлять сбалансированное развитие, ориентироваться на реализацию потребностей общества в социально-экономическом развитии субъектов, территорий и отраслей.

Заключение

Промежуточные результаты исследования показали движение государственного регулирования от функционального к системному типу, изменение программного подхода целедостижения в сторону проектного. Директивность заменяется на управление по результатам. Наблюдается переход к ограниченной антропоцентричности. Целям общества подчинены цели субъектов развития. Управление территориями строится на принципе партнёрских отношений, которые пока выстроены по принципу подчинения, что сильно снижает активность субъектов территориального развития и тормозит реализацию национальных проектов. В регулировании территории развития складывается движение от полного разнообразия к унификации процессов стратегического планирования, форм и показателей. В содержательном аспекте присутствует определённая доля разнообразия.

Целесообразным представляется на основе выделенных тенденций нормативного развития государственного регулирования изучить характер

стратегического планирования на уровне регионов; оценить, насколько региональное стратегическое планирование соотносится с выделенными нормативными тенденциями; провести анализ реальных практик регионального управления в рамках разработки и реализации стратегий регионального развития.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Аксенова О. В. Стратегия развития российских регионов: официальная версия // Власть. 2019. Т. 27, № 1. С. 9–17. DOI [10.31171/vlast.v27i1.6192](https://doi.org/10.31171/vlast.v27i1.6192). EDN [YZPVDV](https://elibrary.ru/yzpvdv).
2. Атлас модернизации России и её регионов: социоэкономические и социокультурные тенденции и проблемы / Н. И. Лапин, Л. А. Беляева, И. И. Бойко [и др.] ; сост. и отв. ред. член-корр. РАН Н. И. Лапин. М. : Издательство «Весь Мир», 2016. 360 с. ISBN 978-5-7777-0664-5. EDN [YRJCSJX](https://elibrary.ru/yrjcsjx).
3. Сухарев О. С. Структурная политика в экономике России: условия формирования // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. Т. 10, № 3 (240). С. 2–8. EDN [RSMBTR](https://elibrary.ru/rsmbtr).
4. Захарова Н. В. Формирование инновационной экономики в России: проблемы заимствования опыта зарубежных стран // Россия: тенденции и перспективы развития : ежегодник, Москва, 20–21 декабря 2018 года / Отв. ред. В. И. Герасимов. Т. 14, Ч. 1. М. : Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2019. С. 293–297. EDN [GQMRTE](https://elibrary.ru/gqmrte).
5. Шабельникова Е. А. Национальная инновационная система: сущность и структура // Вестник Института экономических исследований. 2017. № 4 (8). С. 78–85. EDN [YTSEBT](https://elibrary.ru/ytsebt).
6. Марков Л. С., Курмашев В. Б., Низковский А. Ю. Федеральная и региональная кластерная политика России // Мир экономики и управления. 2017. Т. 17, № 4. С. 107–121. DOI [10.25205/2542-0429-2017-17-4-107-121](https://doi.org/10.25205/2542-0429-2017-17-4-107-121). EDN [KXRPJED](https://elibrary.ru/kxrpjed).
7. Луцкая Е. Е. Федеральные целевые программы как инструмент государственной инвестиционной политики // Экономические и социальные проблемы России. 2007. № 1. С. 35–49. EDN [HZZSHR](https://elibrary.ru/hzzshr).

Сведения об авторах

В. С. Богданов

кандидат социологических наук,
ведущий научный сотрудник
SPIN-код: [7496-3237](https://elibrary.ru/7496-3237)

А. А. Почестнев

кандидат социологических наук,
старший научный сотрудник,
доцент
SPIN-код: [8204-0757](https://elibrary.ru/8204-0757)

Авторы внесли эквивалентный вклад в подготовку публикации.

У авторов нет конфликта интересов для декларации.

Статья поступила в редакцию 22.10.2024; одобрена после рецензирования 30.10.2024; принята к публикации 22.11.2024.

Original article

DOI: 10.19181/snsp.2024.12.4.1

THE GENESIS OF REGULATORY ACTS FOR THE DEVELOPMENT OF REGIONS. PART ONE

Vladimir Sergeevich Bogdanov¹
Alerxander Anatolievich Pochestnev²

^{1,2} Institute of Sociology of FCTAS RAS,

² Moscow Aviation Institute,
Moscow, Russia,

¹ valarf@mail.ru,

ORCID 0000-0003-0176-1007

² apochestnev@yandex.ru,

ORCID 0000-0003-4287-3654

For citation: Bogdanov V. S., Pochestnev A. A. The genesis of regulatory acts for the development of regions. Part one. *Sociologicheskaja nauka i social'naja praktika*. 2024;12(4):9–22. (In Russ.). DOI 10.19181/snsp.2024.12.4.1.

Abstract. This article presents an analysis of the development of legal regulation of socio-economic development in the Russian Federation. The symptoms of the movement of management to the project and anthropocentric type were determined. The key legislative acts related to socio-economic development and regional development for the period from 1995 to 2020 were analyzed. The subject of the analysis was the target focuses of planning, the role of the state in planning, the nature of the relationship between federal, regional, municipal authorities and other development actors, the consistency and complexity of policy development, territorial unification or diversity in regional planning. The results showed the movement of administration from the functional to the system type, a change in the programmatic approach towards the project approach. Directionality is replaced by results-based management. However, such a consistent movement towards anthropocentricity is not observed. The management of territories is based on the principle of partnership, but these relations are still built on the principle of subordination, which greatly reduces the activity of subjects of territorial development and hinders the implementation of national projects.

Keywords: diversity and unification of regional development regulation, program management, project management, national projects, state programs, strategic planning, anthropocentric model, policy

REFERENCES

1. Aksenova O. V. Development strategy of Russian regions: official version. *Vlast'*. 2019;27(1):9–17. (In Russ.). DOI 10.31171/vlast.v27i1.6192.
2. Lapin N. I. ed. Atlas of modernization of Russia and its regions: socio-economic and socio-cultural trends and problems. Moscow: Ves Mir; 2016. 360 p. (In Russ.). ISBN 978-5-7777-0664-5.
3. Sukharev O. S. Structural policy in the Russian economy: conditions for formation. *National interests: priorities and security=Nacional'ny'e interesy: priority' i bezopasnost'*. 2014;10(3):2–8. (In Russ.).

4. Zakharova N. V. Formation of an innovative economy in Russia: problems of borrowing the experience of foreign countries. *Russia: trends and prospects of development=Rossiia: tendencii i perspektivy' razvitiya*. 2019;(14-1):293–297. (In Russ.).
5. Shabelnikova E. A. National Innovation System: Essence and Structure. *Bulletin of the Institute of Economic Research=Vestnik Instituta e'konomicheskix issledovanij*. 2017;4(8):78–85. (In Russ.).
6. Markov L. S. Kurmashev V. B., Nizkovsky A. Yu. Federal and regional cluster policy of Russia. *The world of economics and management=Mir e'konomiki i upravleniya*. 2017;17(4):107–121. (In Russ.). DOI [10.25205/2542-0429-2017-17-4-107-121](https://doi.org/10.25205/2542-0429-2017-17-4-107-121).
7. Lutskaya E. E. Federal target programs as an instrument of state investment policy. *Economic and social problems of Russia=E'konomicheskie i social'ny'e problemy' Rossii*. 2007;(1):35–49. (In Russ.).

Information about the Authors

V. S. Bogdanov

Candidate of Sociology,

Leading Researcher

ResearcherID: [AAV-2997-2020](https://orcid.org/0009-0001-9200-7000)

Scopus AuthorID: [57217069397](https://orcid.org/0009-0001-9200-7000)

A. A. Pochestnev

Candidate of Sociology,

Senior Researcher,

Associate Professor

ResearcherID: [AAV-7260-2020](https://orcid.org/0009-0001-9200-7000)

Scopus AuthorID: [57200195760](https://orcid.org/0009-0001-9200-7000)

The authors contributed equally to this article.

The authors declare no conflicts of interests.

The article was submitted 22.10.2024; approved after reviewing 30.10.2024; accepted for publication 22.11.2024.