

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Маковкина С. А.

старший преподаватель кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, svetlana.makovkina@ui.ranepa.ru

УДК 332.14(470)
ББК 65.054.12(2Рос)

Цель. В статье предпринята попытка рассмотреть тенденции формирования института стратегического планирования на уровне регионов Российской Федерации. В условиях ограниченных ресурсов вопросы планирования приобретают особую актуальность, т.к. необходимо определить приоритетные сферы, перераспределить финансовые, производственные, людские потоки.

Методы. В статье использованы системный и институциональный подходы, сравнительный анализ, метод классификации.

Результаты и научная новизна. Несмотря на то, что регионы реализуют стратегические планы более десяти лет, существующий сегодня комплекс нормативных документов предполагает системный подход. Автором проанализирована система документов стратегического планирования регионов РФ, установлены регионы, в которых данная система практически сложилась, а так же, регионы аутсайдеры, в данном вопросе.

Ключевые слова: институт стратегического планирования, стратегическое планирование, долгосрочное планирование социально-экономического развития регионов РФ.

TRENDS OF FORMATION OF A STRATEGIC PLANNING SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION: REGIONAL ASPECT

Makovkina S. A.

senior Lecturer of Economics and Management Department of the Ural Institute of Management – branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8, 66, svetlana.makovkina@ui.ranepa.ru

Purpose. The article attempts to look at trends in the formation of an institute of strategic planning at the level of regions of the Russian Federation. In conditions of limited resources, planning issues are of particular relevance, since it is necessary to identify priority spheres, redistribute financial, production, and human flows.

Methods. The article uses a systematic and institutional approaches, comparative analysis, classification method.

Results and scientific novelty. Despite the fact that the regions have been implementing strategic plans for more than ten years, the existing set of normative documents today presupposes a systematic approach. The author has analyzed the system of documents of strategic planning of the regions of the Russian Federation, established the regions in which this system practically took shape, as well as the regions are outsiders in this matter.

Key words: institute of strategic planning strategic planning, long-term planning of socio-economic development of regions of the Russian Federation.

Устойчивое развитие государства невозможно без стратегического планирования особенно, в условиях крайней нестабильности внешней среды. Небольшие экономические системы существенно сокращают горизонт планирования, т.к. сложно прогнозировать, как изменится ситуация даже в течение года, но макроэко-



Маковкина С. А.

номические системы должны четко видеть долгосрочную перспективу и предпринимать необходимые действия для достижения поставленной цели. Государство, как макроэкономическая система нуждается в отлаженном механизме долгосрочного (стратегического) планирования, который обеспечивает видение основных направлений социально-экономического развития, а так же пути достижения поставленных целей.

Реализация стратегического планирования, на всех уровнях власти в РФ, регулируется нормами Федерального Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172 от 28.06.2014 г. (с изм. от 03.07.2016). Закон четко определяет основные термины и понятия, формируя, тем самым правовое поле. Принятие данного Федерального Закона позволило начать новый этап развития стратегического планирования в РФ, объединив многолетний опыт разработки стратегий, концепций, региональных законов, методических рекомендаций разрабатываемых на различных уровнях публичного управления в течение 20 лет, обеспечив комплексное нормативное регулирование.

На протяжении многих лет необходимость разработки и принятия данного закона осознавалась различными категориями специалистов, работающих в сфере государственного или муниципального стратегического планирования, начиная с первых муниципальных стратегий, разработанных в начале 2000-х годов. В первые, на федеральном уровне, идея о необходимости нормативного закрепления стратегического планирования прозвучала в Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», именно в данном документе перед Правительством РФ была поставлена задача, разработать проект федерального закона, который бы

регулировал стратегическое планирование на разных уровнях управления, увязывая его с бюджетной политикой [1]. При этом на уровне экспертного сообщества были сформированы вполне четкие потребности:

1. Установление единого понятийного аппарата, способного устранить разногласие толкований терминов, понятий и различных категорий в сфере стратегического планирования;
2. Разработка закрытого перечня документов, обеспечивающих реализацию стратегического планирования на всех уровнях управления, включая четкое установление взаимосвязи между данными документами и с бюджетным процессом.
3. Четкое распределение полномочий, между всеми участниками стратегического процесса.
4. Разработка механизма общественного согласия, внедрение которого позволит жителям высказывать мнение о развитии территорий, а органам власти, это мнение учитывать.
5. Создание единой системы стратегического планирования, с едиными целями и принципами функционирования.

Некоторые, из указанных вопросов были решены Федеральным законом № 172-ФЗ, однако, и в нем остались противоречия и правовые коллизии. При этом, в Закон, лишь единожды были внесены изменения, что учитывая имеющиеся пробелы и неточности свидетельствует о его низкой практической значимости и актуальности, для развития стратегического планирования.

Анализ Федерального закона «О стратегическом планировании» позволил выделить сильные и слабые стороны, представленные в таблице 1.

Одним из Ключевых терминов Закона является определение системы стратегического планирования.

Таблица 1. Сильные и слабые стороны ФЗ «О стратегическом планировании»

Сильные стороны	Слабые стороны
Обобщение многолетней практики разработки стратегических документов, принимаемых на различных уровнях публичного управления	До сих пор отсутствует координация федерального и муниципального уровней стратегического планирования и бюджетной системы
Расширение спектра возможных уровней стратегического планирования, включая мекрорегионы и возможности межмуниципального взаимодействия	Не предусмотрены механизмы, обуславливающие функционирование системы стратегического планирования
Установлена возможность общественного обсуждения стратегических документов	Не выработана единая государственная политика в сфере стратегического планирования
Регламентировано создание федерального реестра стратегических документов	Отсутствует механизм целеполагания между стратегией и программами на разных уровнях управления
Предусмотрено создание федеральной информационной системы стратегического планирования	Отсутствуют единые требования к структуре и содержанию стратегических документов
Выработаны принципы стратегического планирования	Не предусмотрены механизмы оценки стратегической системы



Согласно ст. 3 система стратегического планирования понимается как [1]:

- механизм, обеспечивающий взаимодействие между участниками стратегического планирования, на основе установленных принципов;
- комплекс документов стратегического планирования,
- контроль и мониторинг реализации стратегических документов;
- планирование и прогнозирование, как функции системы;
- достижение стратегических целей в условиях ресурсной обеспеченности.

Федеральный закон «О стратегическом планировании» предполагает несколько методологических срезов, обеспечивающих устойчивость системы стратегического планирования. В первую очередь долгосрочное видение развития территории, представленное стратегией. При этом долгосрочное развитие должно быть научно-обоснованным, что представлено следующим срезом – комплексом прогнозных документов, для разработки которых рекомендуется привлекать экспертное сообщество.

Стратегическое планирование не может существовать без ресурсов, обеспечивающих достижение поставленной цели. Закон предусматривает разработку бюджетного прогноза, который позволяет установить, в первую очередь, финансовые возможности достижения поставленных стратегических целей. Непосредственная реализация стратегических целей происходит на уровне долгосрочных целевых программ и ключевых направлений деятельности, которые разрабатывают органы исполнительной власти. На сегодняшний день стратегические планы деятельности разработаны всеми министерствами РФ, кроме Министерства финансов.

Несмотря на то, что закон определяет систему социально-экономического планирования, как механизм, большинство экспертов и специалистов рассматривают ее, в первую очередь, как комплекс документов. На сегодняшний день, далеко не все указанные элементы системы стратегического планирования реализованы в полной мере. Законом четко установлен перечень документов, которые должны быть приняты на уровне федерального центра, регионов и муниципальных образований, а так же сроки их разработке и приведения в соответствие. Сегодня можно констатировать, что разработано около половины документов, причем, отсутствуют наиболее ключевые – Стратегия социально-экономического развития, Стратегии развития макрорегионов. Для Бюджетного прогноза разработана только методика, сам прогноз до сих пор не представлен.

Предполагалось, что наибольшие трудности, будут связанные с нормативной, институциональной, экономической практикой внедрения стратегического планирования могут возникнуть на уровне регионов и муниципальных образований. Однако практика разработки стратегических планов муниципальными образованиями нарабатывается с начала 2000-х годов, разработали стратегии социально-экономического развития. На уровне некоторых субъектов Федерации мы можем наблюдать разработку и внедрение комплекса стратегических документов, включая региональные законы о стратегическом планировании, методические рекомендации, непосредственно сами стратегии социально-экономического развития. При этом, можно констатировать достаточно высокий уровень качества стратегических документов, включая долгосрочные прогнозы. На данном уровне управления, как правило, прослеживается взаимосвязь между стратегическими целями и долгосрочными программами. С момента принятия Федерального закона «О стратегическом планировании» многие регионы уже привели совою систему стратегического планирования в соответствие с федеральным законодательством.

Анализ системы стратегического планирования на уровне субъектов РФ позволил увидеть ее актуальное состояние, которое представлено в таблице 3 (стр. 64).

Наличие закона субъекта о стратегическом планировании не является обязательным документом, однако иллюстрирует серьезность региональных властей и комплексный подход к стратегическому планированию.

Если не брать во внимание отсутствие в субъекте собственного закона о стратегическом планировании, то наиболее полно система стратегического планирования представлена в Республиках Татарстан и Хакасия, а так же в Воронежской, Свердловской и Ярославской областях.

Практически во всех регионах, за исключением Республики Бурятия, Красноярского края, Иркутской области, городов федерального значения Москвы и Севастополя разработана стратегии социально-экономического развития.

Так же в РФ существуют регионы, в которых можно констатировать низкий уровень развития системы стратегического планирования. К таким регионам можно отнести Республики Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Черкесская, Чеченская, Красноярский край, Псковская область, Сахалинская область, город

федерального значения Севастополь, Чукотский АО, не имеют иных стратегических документов, кроме стратегии социально-экономического развития.

Важным фактором, обеспечивающим функционирование системы стратегического планирования, является контроль и мониторинг, согласно определению 172-ФЗ «О стратегическом планировании» [1]. Любой стратегический документ должен содержать перечень ключевых показателей, достижение которых, позволяет контролировать социально-экономические изменения.

На сегодняшний день нет общих методических рекомендаций о количестве или наименовании показателей для осуществления мониторинга. Каждый субъект федерации самостоятельно выбирает перечень показателей, наблюдение за которыми позволит контролировать социально-экономические изменения, которые происходят на территории благодаря реализации стратегического плана. При этом, подходы к формированию таких показателей различны в разных стратегических документах.

Проанализировав стратегии социально-экономического развития субъектов РФ можно сделать следующие выводы.

Большая часть стратегий выделяют два блока показателей социальные и экономические, в каждом крупном блоке можно выделить отдельные еще ряд подгрупп. В первую группу можно выделить общие экономические показатели: уровень ВРП, инвестиции в основной капитал, оборот розничной и оптовой торговли, уровень развития малого и среднего бизнеса, количество малых и средних предприятий, показатели развития сферы строительства, количество создаваемых рабочих мест, производительность труда и развитие рынка труда.

При этом в разных регионах существуют собственные вариации наименований и расчета показателей, например «Уровень ВРП» в Республике Алтай рассчитывается как «Индекс физического объема ВРП». В Ярославской, Оренбургской и Владимирской областях, считается «Объем ВРП на душу населения».

В зависимости от специализации региона выделяют целевые показатели развития промышленности или сельского хозяйства, в некоторых стратегиях считается темп роста или прироста, в абсолютных цифрах или на душу населения.

Отдельной группой можно выделить показатели развития инфраструктуры, куда входят: пассажиропоток, количество автомобильных и железных дорог в регионе, ввод новых дорог, протяженность и доступность газовых и электросетей.

Следующая крупная группа экономических показателей – финансовые, куда можно отнести финансовую устойчивость муниципалитета (доходы, расходы, профицит бюджета, уровень налоговых и неналоговых

Таблица 2. Состояние системы стратегического планирования на уровне Российской Федерации

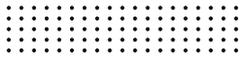
Вид документа	Статус документа
Стратегия социально-экономического развития РФ	–
Стратегия научно-технологического развития РФ	+
Стратегия национальной безопасности РФ	+
Основы государственной политики в сфере обеспечения НБ РФ	–
Доктрины НБ	–
Отраслевые документы стратегического планирования РФ	+
Стратегия пространственного развития РФ	+
Стратегия социально-экономического развития макрорегионов	–
Прогноз научно-технического развития РФ на долгосрочный период	+
Стратегический прогноз РФ	–
Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период	+
Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период	–
Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период	+
Основные направления деятельности правительства (ОНДП) РФ	+
Государственные программы РФ (за исключением ГП вооружения)	+
Схемы территориального планирования РФ	+
План деятельности федерального органа исполнительной власти	+
Иные документы, решение о разработке которых принято Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации	+



Маковкина С. А.

Таблица 3. Актуальное состояние системы стратегического планирования на уровне субъектов РФ

Субъект РФ	Закон	Стратегия	Долгосрочный прогноз	Среднесрочный прогноз	Бюджетный прогноз	План мероприятий	Схема территориального планирования	Субъект РФ	Закон	Стратегия	Долгосрочный прогноз	Среднесрочный прогноз	Бюджетный прогноз	План мероприятий	Схема территориального планирования
Республика Адыгея								Калининградская область							
Республика Алтай								Калужская область							
Республика Башкортостан								Кемеровская область							
Республика Бурятия								Кировская область							
Республика Дагестан								Костромская область							
Республика Ингушетия								Курганская область							
Кабардино-Балкарская Республика								Курская область							
Карачаево-Черкесская Республика								Ленинградская область							
Республика Карелия								Липецкая область							
Республика Коми								Магаданская область							
Республика Крым								Магadanская область							
Республика Марий Эл								Московская область							
Республика Мордовия								Мурманская область							
Республика Саха (Якутия)								Нижегородская область							
Республика Северная Осетия – Алания								Новгородская область							
Республика Татарстан								Новосибирская область							
Республика Тыва								Омская область							
Удмуртская республика								Оренбургская область							
Республика Хакасия								Орловская область							
Чеченская Республика								Пензенская область							
Чувашская Республика								Псковская область							
Алтайский край								Ростовская область							
Забайкальский край								Рязанская область							
Камчатский край								Самарская область							
Краснодарский край								Саратовская область							
Красноярский край								Сахалинская область							
Пермский край								Свердловская область							
Приморский край								Смоленская область							
Ставропольский край								Тамбовская область							
Хабаровский край								Тверская область							
Амурская область								Томская область							
Архангельская область								Тульская область							
Астраханская область								Тюменская область							
Белгородская область								Ульяновская область							
Брянская область								Челябинская область							
Владимирская область								Ярославская область							
Волгоградская область								Москва							
Вологодская область								Санкт-Петербург							
Воронежская область								Севастополь							
Ивановская область								Еврейская АО							
Иркутская область								Ненецкий АО							
								Ханты-Мансийский АО							
								Чукотский АО							
								Ямало-Ненецкий АО							



Маковкина С. А.

поступлений), а так же финансовую устойчивость предприятий и организаций работающих на территории.

Отдельно в регионах можно выделить группу экономических показателей, связанных с инновационным развитием. В стратегических планах Белгородской, Томской, Ярославской областей, республик Татарстан и Башкортостан данные показатели преимущественно выделяются, как наиболее значимые для развития региона и особо контролируемые при реализации стратегии. В группу данных показателей входят такие как, количество инновационных предприятий, доходы от деятельности инновационных предприятий, количество патентов, зарегистрированных на территории региона, количество научно-исследовательских работ, производимых высшими учебными заведениями региона, выпуск высокотехнологичных продуктов предприятиями региона.

Следующий блок – это социальные показатели, которые так же можно разделить на группы. Первая группа – показатели демографического потенциала: численность населения, естественный прирост/убыль населения, количество детей, дошкольного, школьного возраста, молодежи, средняя продолжительность жизни.

В следующую группу можно выделить показатели, связанные с экономическими возможностями населения: уровень заработной платы, обеспеченность жильем и возможность приобретения жилья, сокращение уровня бедности.

Отдельной группой можно выделить показатели, касающиеся образовательного потенциала территории: количество студентов обучающихся по направлениям бакалавриата, магистратуры, аспирантуры, количество студентов обучающихся на инженерных специальностях или по ключевым для региона направлениям, выпуск рабочих и служащих, выпуск специалистов среднего звена.

Анализ показателей, мониторинга стратегий социально-экономического развития регионов, позволил выделить группу оценочных показателей, куда можно отнести данные, связанные с изучением и измерением уровня удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти регионального или муниципального уровней.

Для национальных республик характерны показатели, связанные с долей русскоязычного населения, количеством этно-культурных мероприятий на территориях республик и за ее пределами (Республика Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария).

В последние годы регионы стали уделять внимание показателям, характеризующим развитие туризма, что характерно для таких территорий как, Республика Алтай, Ингушетия, Краснодарский край, Владимир-

ская, Ивановская, Костромская, Тульская, Нижегородская области и др.

Как уже отмечалось выше, сами формулировки показателей и способы расчета у разных регионов различны. Существуют достаточно оригинальные позиции, внимание к которым, тем не менее, считается важным для достижения поставленных стратегических целей. Так в стратегии социально-экономического развития республики Ингушетия закреплены показатели – «Количество реализованных составляющих стандарта развития конкуренции, (единиц)», «Количество мероприятий, направленных на духовнонравственное воспитание населения республики, (единиц)». «Количество публикаций в печатных и электронных средствах массовой информации по вопросам противодействия экстремизму и терроризму, (единиц)». В республике Коми выделены показатели – «Удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженных товаров (работ, услуг) организациями промышленного производства». Наравне с другими показателями, иллюстрирующими инновационные притязания Республики, в стратегии социально-экономического развития присутствует показатель – «Обеспеченность городского населения квартирными телефонными аппаратами (стационарные точки) сети общего пользования или имеющими на нее выход». В республиках Крым, Саха (Якутия), Оренбургская область встречаются показатели доступности Интернета для населения или домохозяйств.

Показатель обеспеченности жильем, который встречается во многих стратегиях социально-экономического развития, в Республике Коми рассчитывается как «Индекс доступности жилья (соотношение средней рыночной стоимости стандартной квартиры общей площадью 54 кв.м. и среднего годового совокупного денежного дохода семьи, состоящей из 3-х человек). Надо отметить, что в Стратегии социально-экономического развития Республике Коми приведен самый широкий перечень показателей – 365. В остальных регионах РФ мониторинговые показатели варьируются от 5 до 30 наименований.

По результатам анализа стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, можно сделать следующие выводы. Во-первых, субъекты самостоятельно выбирают показатели для мониторинга достижения стратегических целей, так же как их количество и методики расчета. Во-вторых, большая часть стратегий содержит и прогнозные показатели, которые рассчитаны либо по этапам реализации стратегии, либо приведены значения, которые необходимо достичь к указанному сроку. В-третьих, отсутствует единообразие с точки зрения оформления показателей контроля и мониторинга в тексте стратегии. В стратегиях большей части субъектов имеется



Маковкина С. А.

отдельный раздел, посвященный показателям мониторинга, иной подход заключается в выделении контрольных показателей, согласующихся со стратегическими направлениями. Данный способ представляется более логичным, т.к. позволяет проследить взаимосвязь между целевыми ориентирами и достижением желаемых результатов. В том случае, если мониторинговые показатели выносятся в отдельный раздел Стратегии, автором замечены несоответствия целей и контрольных индикаторов их достижения.

Еще одним фактором, негативно влияющим на деятельность органов власти субъектов РФ в сфере прогнозирования и планирования, является отсутствие значительного количества федеральных аналогов региональных документов, которые могли бы рассматриваться как своеобразный эталон, определяющий требования к структуре, содержанию, ориентирам подобных нормативных актов [4].

Не смотря на то, что многие регионы разработали прогноз социально-экономического развития на краткосрочную и долгосрочную перспективы, данные в прогнозах и стратегиях не всегда приведены в соответствие. В стратегиях указаны одни прогнозные значения, а в самих прогнозах – другие, что свидетельствует о редкой актуализации стратегий большинством субъектов. Данный вывод подтверждается и отсутствием на официальных сайтах отчетов о мониторинге. Далеко не во всех стратегиях указано, как часто мониторинг должен осуществляться.

Таким образом, Федеральный Закон обозначил лишь общее правовое поле, не дав конкретного инструмента, каким образом стратегическое планирование должно реализовываться. Фактически, Закон получился рамочным, предполагая, что субъекты самостоятельно должны определять способы и методы, которым стратегическое планирование будет реализовано.

Литература:

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».
2. О долгосрочной государственной экономической политике: Указе Президента РФ от 07 мая 2012 № 596. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».
3. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».
4. Сенчагов В. К., Иванов Е. А. Закон о стратегическом планировании и задачи его реализации // Вестник финансового университета. 2015. № 3(87). С. 38–50.
5. Ускова Т. В., Чекавинский А. Н. Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 4. С. 63–67.
6. Суворова А. В. Трансформация региональной системы стратегического планирования в новых правовых условиях: исследование практики регионов большого Урала // Исследования и разработки молодых ученых в решении актуальных проблем XXI века. Сборник научных статей. Екатеринбург, 2017.

References:

1. On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of 28 June 2014 № 172-FL. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
2. On the long-term state economic policy: Decree of the President of the Russian Federation of 07 May 2012 № 596. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
3. On state forecasting and programs for the socio-economic development of the Russian Federation: Federal Law of 20 July 1995 № 115-FL. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
4. Senchagov V. K., Ivanov E. A. The law on strategic planning and the tasks of its implementation // Bulletin of Financial University. 2015. № 3 (87). P. 38–50.
5. Uskova T. V., Chekavinsky A. N. The Law on Strategic Planning in the Russian Federation: Merits and Unresolved Issues (Peer Review) // Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast. 2014. № 4. P. 63–67.
6. Suvorov A. V. Transformation of the regional system of strategic planning in new legal conditions: a study of the practice of the regions of the greater Urals // Research and development of young scientists in solving actual problems of the 21st century. Collection of scientific articles. Yekaterinburg, 2017.