



Проблемы стратегического планирования социально- экономического развития России

Семенов Сергей Александрович

Зав. кафедрой ГМУ, к.э.н.

2016



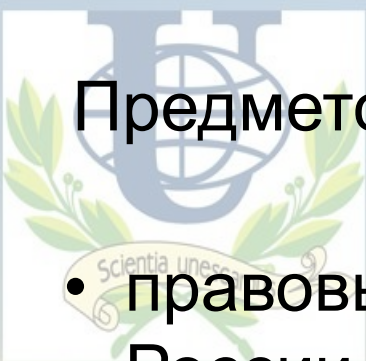
Правовые и методические основы территориального стратегического планирования в Российской Федерации

В настоящее время в России сложилась противоречивая ситуация в сфере планирования территориального развития.

Противоречия задаются несколькими одновременно действующими комплексами формальных регулятивов, сложившихся практик и институциональных изменений.



Системообразующим нормативно-правовым актом определяющим принципы и основные механизмы стратегического планирования в России является Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации". Закон устанавливает, что стратегическое планирование осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.



Предметом регулирования этого Федерального закона является:

- правовые основы стратегического планирования в России;
- координация государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики;
- полномочия власти всех уровней и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями;
- отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования развития страны, а также мониторинга и контроля

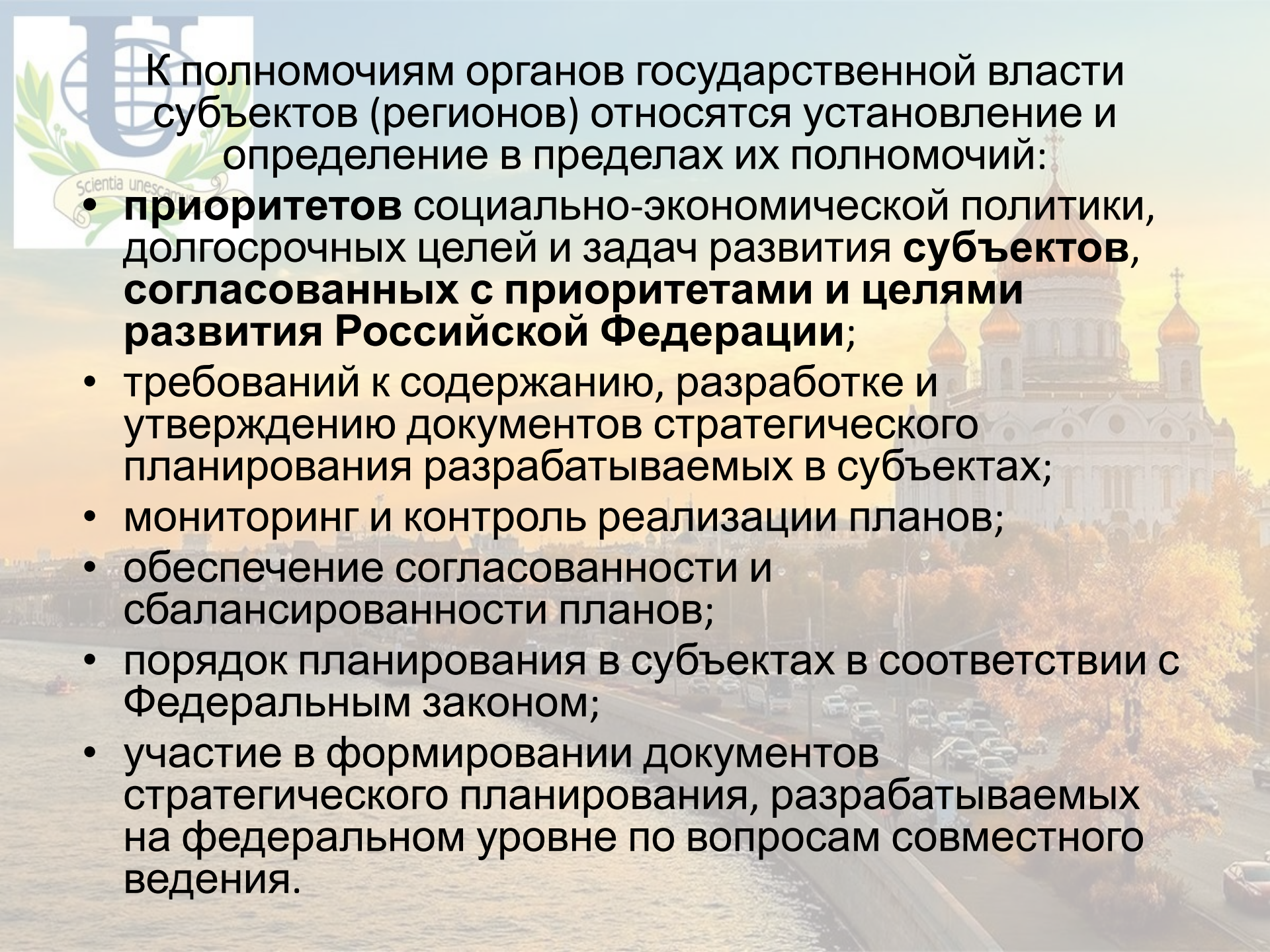


Закон № 172-ФЗ декларируется как системообразующая основа всех действий и отношений в сфере стратегического планирования в России и устанавливает полномочия органов власти различного уровня в этой сфере.



К полномочиям органов государственной власти федерального уровня относятся установление и определение:

- принципов организации и функционирования системы стратегического планирования;
- порядка осуществления;
- приоритетов и целей развития;
- способов и источников ресурсного обеспечения;
- требований к содержанию, разработке и утверждению документов стратегического планирования;
- координации деятельности органов власти всех уровней;
- методического обеспечения стратегического планирования;
- мониторинга и контроль реализации планов;



К полномочиям органов государственной власти субъектов (регионов) относятся установление и определение в пределах их полномочий:

- **приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач развития субъектов, согласованных с приоритетами и целями развития Российской Федерации;**
- требований к содержанию, разработке и утверждению документов стратегического планирования разрабатываемых в субъектах;
- мониторинг и контроль реализации планов;
- обеспечение согласованности и сбалансированности планов;
- порядок планирования в субъектах в соответствии с Федеральным законом;
- участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения.



Полномочия органов местного самоуправления:

- **определение** долгосрочных целей и задач муниципального управления, **согласованных с уровнем региона и страны;**
- разработка, рассмотрение, утверждение планов в пределах полномочий местного самоуправления;
- мониторинг и контроль реализации планов.



Таким образом, Закон формирует полностью централизованную и иерархически подчиненную систему стратегического планирования.

Разрабатываемые в процессе стратегического планирования документы регламентируются Законом, в том числе по уровням управления, по отраслевому и территориальному принципу и подлежат регистрации в Федеральном государственном реестре (статья 12).



Закон декларирует цели и задачи мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, однако не регламентирует их принципы, механизмы, инструменты или содержание. Порядок осуществления мониторинга и подготовки документов с результатами будет определяться отдельными нормативными правовыми актами.

Предусматривается ежегодная оценка эффективности реализации каждой программы субъекта. Порядок и критерии такой оценки устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта.



Здесь есть **противоречие** между единообразием и иерархичностью принципов целеполагания, прогнозирования и планирования, закладываемых в Законе и свободой «творчества» для различных уровней управления в формировании системы мониторинга процессов и результатов реализации стратегического планирования. Возможно:

- мониторинговые оценки деятельности разных регионов могут отличаться как количественно, так и качественно, например, при равенстве действий или изменений.
- Появятся различия в публичных оценках процессов или результатов.



Необходимо изучение, сравнительный анализ и обобщение отечественного и международного опыта планирования развития территорий и мониторинга процессов, который мог бы проявить некоторые универсальные принципы и работоспособные инструменты. Это могло бы дать предпосылки для создания методологической и методической (по возможности - универсальной) основы процессов мониторинга развития территорий и повлиять на совершенствование методологической и методической базы планирования развития.



Важно!

Положения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации ... детализируются в отраслевых документах ... и мероприятиях государственных программ ... в соответствии с бюджетным прогнозом на долгосрочный период.



Это важно, так как долгосрочное бюджетное планирование введено в России Федеральным законом от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 31 августа 2015 г. № 9141, **бюджетный прогноз разрабатывается на 18-летний период каждые 6 лет.**

Таким образом, в основе иерархии системы стратегического планирования развития России закладывается 6-летние бюджетные прогнозы сгруппированные в 18-летние долгосрочные периоды.



Ответственность за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования явным образом не установлена и сводится к единственной формулировке, что «... Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования, несут дисциплинарную, гражданско-правовую и административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».



Важную характеристику Федеральному закону "О стратегическом планировании в Российской Федерации" дают его заключительные положения (статья 47), которые являются поручениями на создание сопутствующих нормативно-правовых документов, ограничениями на применения самого Закона и, по сути, определяют когда Закон станет работоспособным.



В числе поручений и ограничений:

..... до 1 января 2019 года

- разработать план подготовки ... документов СТП
- разработать НПА, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также осуществления мониторинга и контроля ...;
- создать федеральный гос. реестр документов СТП;

... до 1 января 2017 года:

- разработать стратегический прогноз Российской Федерации;
- осуществить информационное обеспечение стратегического планирования

... до 1 января 2018 года:

- разработать стратегию СЭР РФ;
- привести в соответствие с настоящим Федеральным законом Прогноз научно-технологического развития РФ.

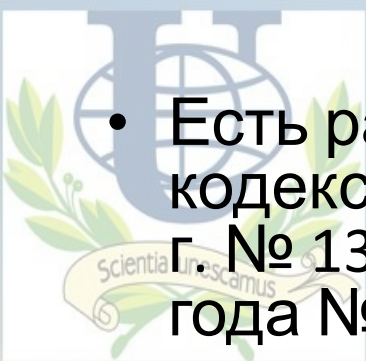


Документы стратегического планирования, принятые до дня [вступления в силу](#) настоящего Федерального закона, считаются действительными до окончания установленного в них срока



Можно выделить недостаточно урегулированные в правовом плане аспекты стратегического управления.

- В нормативно-правовых документах прослеживается несистемность применения стратегического планирования;
- Нарушается функциональная взаимосвязь отраслевых стратегий и целевых программ;
- Документы «верхнего уровня» утверждаются в составе документов «низшего уровня» (отраслевые стратегии на долгосрочную перспективу в составе программы на среднесрочную перспективу);
- Не определен порядок согласования стратегических целей между федеральным, региональным и муниципальным уровнями стратегического планирования;



- Есть расхождения в положениях Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в части применения программ социально-экономического развития;
- Не установлен порядок применения государственных долгосрочных целевых программ, установленных ст. 179 Бюджетного кодекса РФ;
- Не определена функциональная взаимосвязь и различия государственных программ РФ, федеральных целевых программ и долгосрочных целевых программ;
- Не определена региональная политика развития;
- Не сформирована схема территориального планирования РФ.



В целом можно говорить о неполноте и противоречивости нормативно-правовой базы стратегического планирования развития территорий в России.

Федеральный закон 29.12.2014 № 473-ФЗ "О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ" позволяет планировать и организовывать развитие локальных территорий посредством создания на них особых механизмов поддержки.



Разработка и реализация стратегии развития территории может быть эффективной, если она признается основными заинтересованными участниками развития этой территории (стейкхолдерами). Разработанная без участия населения, общественности и бизнеса, стратегия не только имеет мало шансов на поддержку, но и может встретить явное или неявное сопротивление, отторжение.



Выбор стратегических планов и решений должен быть индивидуален и завязан на специфические местные условия. Однако этот вывод не исключает, а скорее подтверждает необходимость поиска универсальных инструментов поддержки принятия стратегических решений и механизмов обеспечения эффективной обратной связи встроенной в систему исполнения стратегий. Универсальность принципов формирования системных решений не отменяет индивидуальности полученной при их использовании конфигурации. Использование универсальных инструментов стратегического планирования позволит легче найти взаимопонимание между стейкхолдерами именно в силу одинакового понимания принципов предлагаемых или принятых стратегических



Подобная ситуация и с мониторингом. Одинаковое понимание смысла и значения параметров мониторинга минимизирует расхождение во мнениях относительно получаемых оценок и их интерпретации. Но и этого недостаточно.

Идеальный вариант – когда

- а). стейкхолдеры получают одинаково понимаемые ими данные обратной связи (мониторинга),
- в). согласны с тем, что контролируемые параметры необходимы и достаточны, а кроме того –
- с). согласны, что регулирующее воздействие (реакция) должны быть именно такими, а не иными.



Мониторинг не только не может быть «самостоятельным» от системы управления стратегическими изменениями, но и должен иметь контролируемые параметры прямо коррелирующие с параметрами которые учитывались при принятии стратегических решений.

Контроль за связью изменений в развитии социально-экономической системы и механизма влияния на эти изменения позволяет делать более однозначные выводы о целесообразных регулирующих воздействиях.



Полагаю, в этом направлении необходимо более глубокое научное изучение проблемы и широкий анализ практики стратегического управления развитием территорий.



Спасибо за внимание!

