

УДК 338.26

НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

П.И. Бурак

Институт региональных
экономических исследований

В статье рассмотрены методические вопросы имплементации на региональном уровне основных положений нового федерального закона о стратегическом планировании, раскрыты особенности формирования региональных стратегий социально-экономического развития, предложены новации в системе показателей региональных документов стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, регион, социально-экономическое развитие, национальная безопасность России.

Ключевой задачей федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принятого 28.06.2014 года, является закрепление правовой основы разработки, построения и функционирования комплексной системы стратегического планирования в области социально-экономического развития и национальной безопасности России, ее регионов и муниципальных образований.

Законом введена единая система стратегического планирования в РФ, в рамках которой документы подлежат согласованию по целям, приоритетам, ресурсам, показателям достижения целей (рис. 1). Определен горизонт стратегического планирования, согласованный со сроками полномочий участников стратегического планирования. Выделен межрегиональный уровень стратегического планирования. В систему стратегического планирования включены муниципальные образования. Определены принципы организации и порядок проведения мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF THE FEDERAL LAW «ABOUT STRATEGIC PLANNING IN THE RUSSIAN FEDERATION» AT THE REGIONAL LEVEL

P.I. BURAK

In article methodical questions of implementation at the regional level of basic provisions of the new federal law on strategic planning are considered, features of formation of regional strategy of social and economic development are opened, innovations in system of indicators of regional documents of strategic planning are offered.

KEYWORDS: strategic planning, region, social and economic development, national security of Russia.

Однако, в сложившихся условиях, когда кризисные факторы вносят существенные изменения в развитие экономики регионов и страны в целом, усложняется и реализация намеченных планов в области стратегического планирования. Прежде всего, корректируются приоритеты развития, которые должны определять место региона в межрегиональном разделении труда, и позиции РФ в мировом экономическом пространстве.

Если на этапе подготовки законопроекта и в ходе принятия Закона, основное внимание специалистов уделялось его структуре, концептуальным аспектам построения системы стратегического планирования, используемому понятийному аппарату [2, 5, 6, 9], то после принятия Закона, в центре научных дискуссий оказались проблемы формирования методических и организационных основ его реализации [3, 8]. Закон «О стратегическом планировании в РФ», создав правовую основу для разработки и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования, до настоящего времени остается рамочной конструкцией, требующей детальной про-

работки многих принципиальных аспектов стратегического планирования.

Выделены следующие этапы разработки механизмов применения на практике положений закона:

– к 1 января 2016 г. намечено разработать нормативно-правовые акты, определяющие порядок разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования

– к 1 января 2017 г. предполагается закончить разработку методических и нормативно правовых документов, необходимых для практической реализации механизмов стратегического планирования.

Для решения этих задач необходимо выполнить анализ действующей нормативно-правовой базы стратегического планирования, привести ее в соответствие с положениями нового закона, разработать методические рекомендации по подготовке документов стратегического планирования субъектов РФ и муниципальных образований; продумать необходимость согласования документов, разработанных субъектами РФ. На этапе становления системы стратегического планирования в РФ необходимо также обеспечить анализ и поиск точек синхронизации систем стратегического планирования и прогнозирования Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан и других государств-членов евроазиатско-гоэкономического сотрудничества, как основы оптимизации протекающих интеграционных процессов.

Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривает разработку на уровне субъектов Российской Федерации целого комплекса документов стратегического планирования - Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, Прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период; Бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации на долгосрочный период; Прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период; Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; Государственных программ субъекта РФ; Схемы территориального планирования субъекта РФ.

Таким образом, создаваемая система стратегического планирования на уровне субъекта РФ – это сложная иерархическая совокупность документов, основой которой является стратегия на срок до 12 лет.

К настоящему времени такие документы, как региональные стратегии и программы сформированы и реализуются во всех субъектах Российской Федерации. Но, как показывает практика, региональные стратегии в их прежнем виде, составе и структуре недостаточно продуктивны.

Опыт Института региональных экономических исследований, проводившего в 2008-2012 гг. экспери-

менту стратегий социально-экономического развития, разработанных для города Москвы и ряда других регионов, позволяет сделать некоторые выводы:

– региональные стратегии в их нынешнем виде не составляют единой системы с другими документами регионального развития, не взаимосвязаны с ними (региональные концепции, прогнозы, индикативные планы);

– стратегии лишены эффективных организационных механизмов реализации, не имеют муниципального разреза, что принципиально важно при нынешнем двухуровневом устройстве власти в регионах;

– слабы организационные и экономические рычаги, которые побуждали бы хозяйствующие субъекты выполнять стратегические целевые установки.

Прогнозно-аналитические разработки и планирование развития регионов страны должны проводиться по единым научно обоснованным принципам, на единой методической базе, закреплённой в законодательной форме.

По нашему мнению, принципиальными чертами региональных стратегий как целеустанавливающих документов, должны быть:

– прямая и всесторонняя увязка с системой действующих законодательно установленных, региональных, прогнозно-аналитических документов;

– адресность, т.е. построение данного документа в соответствии с функциями и структурой существующей системы государственного управления в регионе;

– ориентация стратегических направлений развития, долгосрочных и среднесрочных мероприятий по их реализации на обеспечение бюджетной эффективности привлекаемых ресурсов;

– исходная информация и данные, используемые при разработке региональных стратегий социально-экономического развития, должны быть исчерпывающе полными, актуальными и объективными, лишёнными какого-либо популизма и политизации;

– наличие муниципального разреза, обеспечивающего детализацию и конкретизацию целей, мероприятий и ресурсов развития региона на уровне местного самоуправления, достижение на этой основе межмуниципального и внутрирегионального взаимодействия органов власти и бизнес – структур;

– применение эффективных механизмов привлечения инвесторов и реализации инвестиционных проектов на основе реальных экономических льгот, с одной стороны, и санкций – с другой, широкого использования механизмов государственно – частного партнерства;

– концентрация на выявлении и использовании конкурентных преимуществ региона в целях достижения экономического и инвестиционного роста;

– обеспечение формирования «точек роста» региональной экономики, инициирование крупных комплексных инвестиционных проектов инноваци-

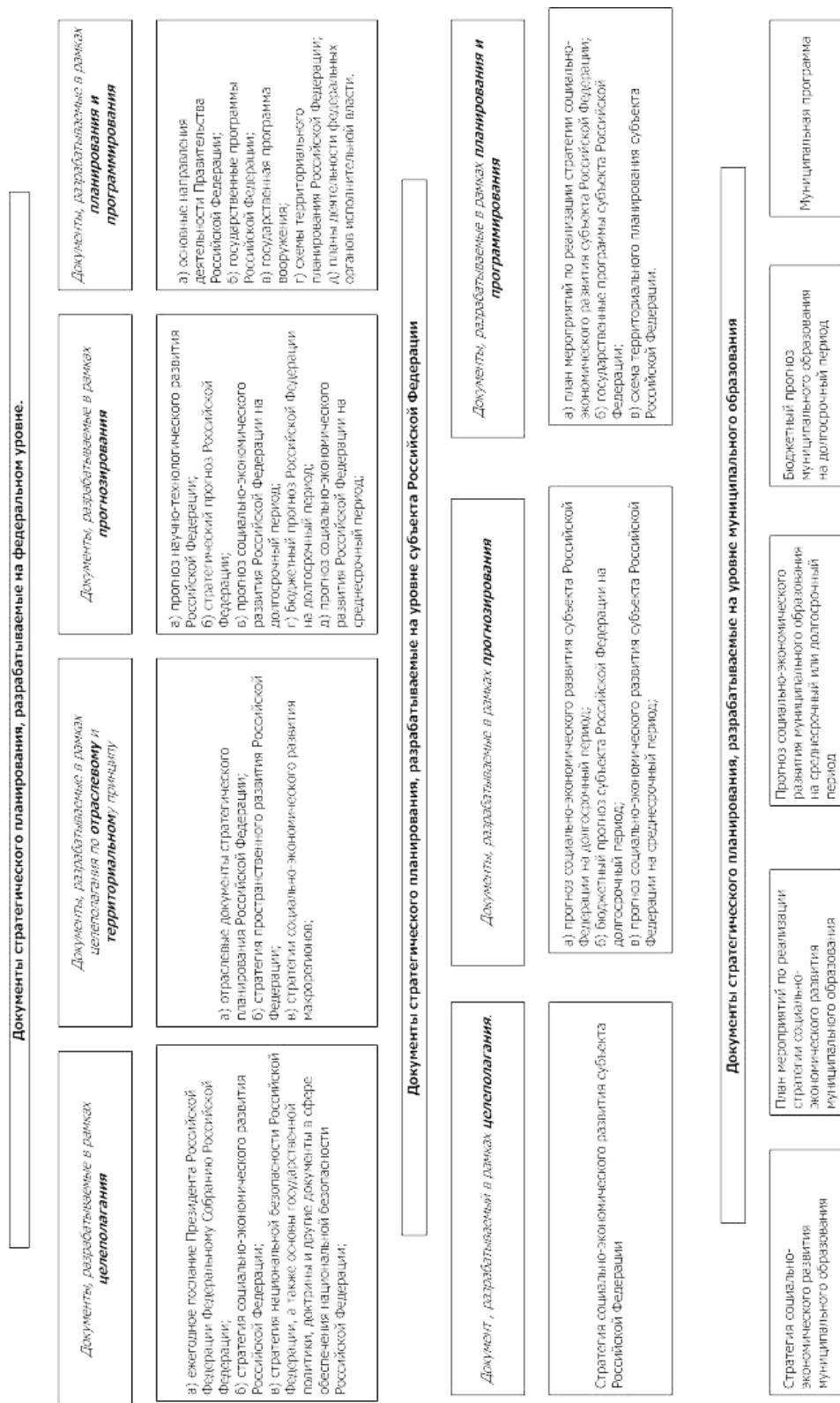


Рис. 1.
Система документов стратегического планирования в РФ

онного характера (такими точками роста могут стать наукограды, особые экономические зоны и др.).

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, разработанная в соответствии с требованиями нового закона должна содержать:

- оценку достигнутых целей социально-экономического развития;
- приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики;
- показатели достижения целей социально-экономического развития;
- ожидаемые результаты реализации стратегии;
- оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;
- информацию о Государственных Программах, утверждаемых в целях реализации Стратегии.

В настоящее время в регионах РФ активно идут процессы разработки региональных законов о стратегическом планировании и собственно стратегий в соответствии с требованиями нового федерального закона ФЗ-172. Рассмотрим кратко некоторые из уже принятых документов.

В Московской области Законом от 26.02.2015 № 20/2015-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области» регламентирован порядок стратегического планирования в регионе. Закон устанавливает требования к содержанию, порядок разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения документов стратегического планирования Московской области, а также регулирует отношения между органами государственной власти Московской области, возникающие при их разработке, утверждении, мониторинге и контроле реализации документов стратегического планирования. К числу участников стратегического планирования отнесены областная Дума, Губернатор, Правительство, исполнительные органы государственной власти, а также Контрольно-счетная палата. Закреплены особенности мониторинга реализации документов стратегического планирования, результаты которого будут отражаться в ежегодном отчете губернатора области.

В рамках Закона «О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области» конкретизирован ряд позиций федерального документа (например, Бюджетный прогноз Московской области на долгосрочный период), но, как и федеральный закон, закон Московской области носит рамочный характер и требует разработки пакета подзаконных актов, детализирующих механизмы его реализации.

В Томской области так же утвержден региональный закон «О стратегическом планировании в Томской области» принятый постановлением Законодательной Думы Томской области от 26.02.2015 № 2493. По сравнению с федеральным законом, в нем расши-

рены полномочия участников стратегического планирования (органов власти, контрольно-счетной палаты, органов местного самоуправления, общественных организаций, предпринимательского сообщества и др.). Новацией проекта Закона является введение документа, детализирующего Стратегию социально-экономического развития Томской области – Стратегии (концепции) приоритетного направления развития.

Стратегия социально-экономического развития Томской области до 2030 г. принята постановлением регионального парламента 26 марта 2015 года.

Документ агрегирует планы развития до 2030 г. всех муниципальных образований региона. В качестве приоритетов социально-экономического развития Томской области определены:

- Развитие новых технологий;
- Развитие человеческого капитала;
- Создание условий для инвестиций и развития предпринимательства;
- Эффективная территориальная политика;
- Эффективное управление.

Для успешной реализации стратегии усилия будут направлены на повышение конкурентоспособности и увеличение доли продукции томских производителей, прежде всего промышленности, на отечественном и мировом рынках. В области реализуются «дорожные карты» взаимодействия региональных властей с крупными компаниями, занимающимися импортозамещением. С принятием стратегии Томская область стала одним из первых субъектов Федерации, который законодательно отразил в своих перспективных планах нынешнюю экономическую ситуацию, сложившуюся в РФ в связи с зарубежными экономическими санкциями.

Однако кроме подготовки проектов региональных законов о стратегическом планировании социально-экономического развития, в субъектах федерации необходимо провести комплекс научно-исследовательских и методические работ, который должен содержать, по нашему убеждению, следующие элементы:

- разработка «дорожной карты» введения системы стратегического планирования в регионах и муниципалитетах;
- разработка комплекса методических документов (методики, регламенты, инструкции, нормативы), обеспечивающих процессы стратегического планирования в регионах;
- разработка и обоснование организационных механизмов и административных мер по реализации процедур стратегического планирования в регионах.

Учитывая значительную специфику регионов страны, можно утверждать, что содержательно перечисленные этапы развития системы стратегического планирования в регионах будут реализованы по-разному, главное, чтобы это было сделано неформально и было направлено на эффективное решение проблем развития региона.

Для каждого региона, базой для достижения стратегических целей социально-экономического развития, выхода на высокие темпы и уровень социально-экономического развития, являются масштабные инвестиционные процессы. Как справедливо отмечают эксперты: «...экономическая (ресурсная) база стратегического планирования – возможно, самое «болезненное» место 172-го ФЗ. Финансовая ситуация для большинства регионов России сегодня определяется как кризисными процессами в экономике в целом, так и постоянным трендом централизации налогово-бюджетного потенциала страны» [4]. Поэтому, центральным разделом в региональных стратегиях должен стать инвестиционный раздел. В его рамках целесообразно проводить:

– Оценку инвестиционного климата региона, факторов, обуславливающих инвестиционную привлекательность региона, направления, темпы и объемы инвестиционной активности.

– Определение целей и приоритетов в деятельности органов региональной власти по улучшению инвестиционного климата.

– Формирование комплекса мер по повышению инвестиционной привлекательности региона, основой которого должны стать мероприятия по устранению причин, негативно влияющих на параметры инвестиционного климата.

Основные меры, направленные на повышение инвестиционной привлекательности региона должны включать в себя:

– меры региональной поддержки ключевых структурных и территориальных точек роста (перечень конкретных «предприятий-локомотивов» и муниципалитетов-лидеров);

– мероприятия по улучшению инвестиционного законодательства региона;

– мероприятия по улучшению условий ведения текущей предпринимательской деятельности в регионе, в том числе в сферах инноваций, информационных технологий, наукоемких и экологически чистых производств, транспорта и связи.

– мероприятия, направленные на улучшение имиджа региона.

– Разработку стратегических направлений инвестирования, определение прогнозных объемов и точек локализации инвестиций (иностранных и национальных) в регионе (с выделением промышленных округов, особых экономических зон, кластеров, промышленных, индустриальных, технологических, логистических парков и иных территорий).

– Разработку стратегических направлений развития инвестиционной инфраструктуры в регионе.

Под инвестиционной инфраструктурой при разработке стратегий следует понимать такие инфраструктурные объекты как проектные институты и бюро, индустриальные парки, технопарки, центры

прототипирования, центры коллективного пользования оборудованием, центры кластерного развития, центры трансфера технологий, региональные центры инжиниринга и промышленного дизайна.

– Определение долгосрочных направлений деятельности имеющихся в регионе операторов инфраструктурного развития – корпораций, банков, фондов и центров развития.

Важнейшей характерной чертой региональных стратегий должно стать использование при их разработке и реализации новейших информационных технологий, электронного информационного обмена и контроля, единых баз данных по широкому спектру показателей социально – экономической активности и инновационной деятельности. При этом важна не только техническая, но и содержательная сторона такого информационного обмена, которая в настоящее время явно недостаточна для обеспечения качественной разработки документов стратегического планирования на региональном уровне.

Региональные стратегии должны предусматривать аргументированный, научно-обоснованный выбор направлений развития, учитывающих позитивный опыт решения аналогичных проблем в экономике и социальной сфере российских и зарубежных динамично развивающихся регионов – лидеров и соответствовать таким требованиям, как:

– адекватность – отражение особенностей социально-экономической среды региона;

– научная обоснованность – доказательное подтверждение предлагаемых подходов с учетом позитивного и негативного опыта;

– комплексность – учет влияния на развитие экономики и социальной сферы региона разнообразных внешних и внутренних факторов;

– системность – аргументированное ранжирование факторов по степени влияния;

– конструктивность – ориентация предлагаемых подходов на применение в практической деятельности органов власти;

– доступность – ориентация на адекватное и позитивное восприятие предлагаемых решений широким кругом специалистов, общественности и населения.

– компактность – обеспечение изложения подготовленных материалов в максимально сжатой, четко структурированной и наглядной форме.

В условиях формирующегося информационного общества с высокой гражданской ответственностью и инициативой людей, разработка региональных стратегий социально-экономического развития субъектов РФ должна вестись максимально публично. К публичному обсуждению стратегических направлений социально-экономического развития региона могут привлекаться эксперты, общественность, предприниматели и инвесторы. Помимо проведения стратегиче-

ских сессий, консультаций, совещаний рабочих групп, целесообразно проводить открытые публичные обсуждения разрабатываемых стратегических документов в электронных средствах массовой информации, открытых официальных информационных источниках (порталах, серверах, сайтах органов региональной исполнительной и законодательной власти).

Поскольку в регионе должен быть создан реестр документов стратегического планирования и соответствующих государственных программ, обеспечение высокого качества подготовки каждого элемента нового пакета документов стратегического планирования потребует:

- мобилизации финансовых и человеческих ресурсов для выполнения большого объема аналитических, прогнозных, плановых работ;
- активизации работы региональных органов власти и органов местного самоуправления с экспертным сообществом и бизнесом;
- повышения уровня компетенции работников органов местного самоуправления в части разработки, мониторинга, корректировки документов стратегического планирования.

Одной из общих актуальных проблем обеспечения функционирования системы долгосрочного планирования и прогнозирования социально экономического развития на региональном уровне является формирование системы укрупненных нормативов стратегического развития.

Индикаторы, укрупненные нормативы – важнейший компонент стратегий перспективного развития регионов, позволяющий проводить оценку результатов разработанных для реализации стратегий краткосрочных и среднесрочных планов, проектов и т.д. Индикаторы показывают направления движения к целям стратегического развития регионов (городов) и поэтому могут считаться основными количественными характеристиками этих целей. Степень детализации индикаторов, в связи с этим, отражает детализацию целей стратегического развития регионов.

Однако в регионах России к настоящему времени не сложилось единого понимания состава и структура укрупненных нормативов социально-экономического развития, они не имеют законодательного закрепления. Можно выделить два преобладающих подхода в понимании состава и структуры укрупненных нормативов. В рамках первого подхода используются общепринятые макроэкономические показатели развития. Такие как объем валового регионального продукта, индекс промышленного производства (в целом и по видам производств), объемы инвестиций в основной капитал, оборот розничной торговли, объем платных услуг населению, реальная заработная плата, производительность труда, индекс потребительских цен.

В рамках второго подхода предпочтение отдается использованию совокупности показателей оценки со-

циально-экономического развития регионов и результатов деятельности региональных администраций, содержащихся в известных указах президента страны.

Детальный анализ вышеуказанных массивов укрупненных нормативов и индикаторов свидетельствует о том, что в первой группе недостаточно относительных показателей, характеризующих структуру бюджетных, инвестиционных и социальных процессов в регионах. Вторая же группа показателей, наоборот, излишне детализирована и конкретизирована. Количество показателей в ней чрезвычайно велико (более 250), что затрудняет проведение макроэкономического анализа.

В связи с этим, представляется целесообразным провести научные исследования по формированию комплекса укрупненных социально-экономических нормативов, которые могут быть использованы в процессе управления долгосрочным развитием регионов РФ. Могут быть рассмотрены три группы укрупненных нормативов (индикаторов) долгосрочного социально-экономического развития:

- макроэкономические, характеризующие состояние развития экономики и социальной сферы региона в целом;
- относительные структурные показатели, задающие основные пропорции и параметры социально-экономического развития, расходования бюджетных средств;
- отраслевые показатели, характеризующие тенденции развития основных отраслей и сфер социально-экономического комплекса региона.

Наиболее проработанными к настоящему времени являются первая и третья группы показателей (используются при разработке прогнозов социально-экономического развития субъектов федерации). Что касается второй группы относительных структурных показателей, то она в настоящее время окончательно не сформирована и практически не используется в процедурах управления социально-экономическим развитием регионов на среднесрочную и долгосрочную перспективу, хотя российские специалисты уже предлагают отдельные структурные показатели для стратегического планирования развития городов [1].

Представляется необходимым рассмотреть и научно обосновать целесообразность использования в качестве укрупненных нормативов развития регионов и крупнейших городов таких показателей, как:

- соотношение объемов бюджета и ВРП;
- доля программных расходов в региональном (городском) бюджете;
- доля социальных расходов в региональном (городском) бюджете;
- доля инвестиционной составляющей (адресная инвестиционная программа) в бюджете;
- доля налоговой и неналоговой составляющих в доходах регионального (городского) бюджета;
- доля расходов на государственное управление в бюджете;

- доля населения с доходами ниже прожиточного минимума;
- доля населения, пользующегося льготами и субсидиями;
- доля населения, нуждающегося в улучшении жилищных условий;
- доля высокотехнологичной и инновационной продукции в общем объеме продукции производимой в регионе;
- доля продукции и услуг, соответствующих экологическим стандартам.

Возможно применение и ряда других относительных показателей, характеризующих основные пропорции и соотношения в региональном бюджете, экономике, социальной сфере, экологии. Экологические показатели особенно важны для оценки ситуации в крупных городах – субъектах федерации, где крайне высока и разнообразна антропогенная нагрузка на окружающую природную среду [7]. Индикаторы всех трех типов должны позволять осуществлять мониторинг и анализ степени достижения стратегических целей и конкретных задач развития регионов и крупнейших городов страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Белкина Т.Д.** От стратегического планирования к стратегическому управлению городами // Проблемы прогнозирования. 2014. № 6.
2. **Бурак П.И.** Методические вопросы организации прогнозирования и планирования социально-экономического развития регионов и крупнейших городов // Труды Вольного экономического общества России. 2013. Т. 171. № 4.
3. **Бурак П.И.** Формирование системы стратегического планирования на региональном уровне: научно-методическое обеспечение // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 11.
4. **Бухвальд Е.М.** Субъекты федерации в системе стратегического планирования // Вестн. РАЕН. 2015. Т. 15. № 2.
5. **Винслав Ю.Б.** Стратегическое макропланирование и национальная промышленная политика: содержателны ли официальные законопроекты? // Российский экономический журнал. 2014. № 3.
6. **Власюк А.И., Минакир П.А.** Долгосрочный региональный прогноз: синтез технологического и экономического подходов // Проблемы прогнозирования. 2013. № 2.
7. **Зиядуллаев Н.С., Ростанец Д.В., Хазанова К.П.** Экологический мониторинг водных объектов «Большой Москвы»: возможные направления оптимизации затрат // Вестн. РАЕН. 2013. Т. 13. № 2.
8. **Луговской Р.** Новое законодательство в сфере стратегического планирования в РФ // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 8.

9. Стратегическое планирование: проблемы и перспективы реализации в системе государственного управления экономикой. Сб. науч. статей. М.: ОАО ГУП Экономика, 2012.

Бурак Петр Иосифович,
д.э.н., профессор, Вице-президент РАЕН, директор Института региональных экономических исследований.

✉ 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16.
тел.: +7 (499) 241-04-18, e-mail: irei@irei.ru