

РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

А.В. Добронравов,
аспирант Владимирского филиала РАНХиГС

Закон о стратегическом государственном планировании принят, но еще не используется. Могут ли сейчас регионы принимать стратегии в старых редакциях? Возможно ли принятие стратегий без долгосрочного бюджетного прогноза и долгосрочного прогноза социально-экономического развития? Что такое долгосрочность и на какой срок должны приниматься стратегии развития регионов? Существует ли конкретный перечень документов долгосрочного стратегического планирования или это остается пониманием «каждая стратегия индивидуальна»? Как должны интегрироваться муниципальные программы с региональными стратегиями и должны ли регионы продолжать следить за экономикой как синоптики за погодой, или начать ею все-таки управлять? В статье делается акцент на региональном стратегическом планировании и программировании его финансовой обеспеченности и привязанности к бюджетному процессу, а также на интеграции общенациональных целей и задач с целями и задачами муниципалитетов и каждого отдельного человека.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, стратегическое управление, бюджетный процесс, региональная экономика, программно-целевое управление.

Abstract. The law on state strategic planning adopted, but not yet used. Can now regions to adopt strategies in older editions? Is it possible the adoption of a strategy without long-term budget forecast? What is the long-term, and for what period of time should be taken of the development strategy? Is there a specific list of documents long-term strategic planning, or it's still understanding "Each individual strategy"? As should be integrated municipal programs with regional strategies? Should regions continue to monitor the economy as a weatherman for the weather? Or start to manage the economy? The article focuses on regional strategic planning, its financial security and attachment to the budget process. As well as on the integration of national goals and objectives with the goals and objectives of each individual.

Keywords: state and municipal management, strategic management, budget process, regional economy, program-targeted management.

На сегодняшний день сложилось неполное понимание о государственном стратегическом планировании на региональном уровне. Такая ситуация получилась из-за долгого отсутствия законодательства, регламентирующего этот процесс. Стратегическое планирование осуществлялось посредством

учебников по менеджменту, написанных из опыта зарубежных крупных коммерческих организаций, в которых описывалась Философия, Миссия и Видение, и т.д.

В целях повышения эффективности государственного управления 20 июля 1995 г. было введено программно-

целевое управление, и до недавнего времени государственное стратегическое управление осуществлялось на основании Федерального закона РФ № 115-ФЗ «О государственном стратегическом планировании и программах социально-экономического развития РФ». Программно-целевое управление призвано определять проблемы и из принятых решений формулировать цели, задачи, на основании которых разрабатываются планы мероприятий, определяются исполнители и ресурсы. Эффективность программ измеряется индикативными показателями. Программы стали основным элементом бюджетного процесса. По каждой государственной программе Российской Федерации, государственной программе субъекта Российской Федерации, муниципальной программе, на основании Бюджетного кодекса, ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации.

Бюджетирование, ориентированное на результат, начало работать. Стратегии разрабатывались в рамках программ социально-экономического развития, но сами не содержали конкретных целей и задач. Программы, как региональные, так и муниципальные, работали сами по себе, вне зависимости от разрабатываемых стратегий.

Новый закон, принятый 28 июня 2014 года, № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» объединяет в стратегическом планировании анализ социально-экономического развития, прогнозирование, бюджетное прогнозирование, целеполагание и программное планирование, интегрирует общенациональные цели Российской Федерации с целями субъектов РФ и целями муниципальных образований, входящих в состав субъектов.

Настоящий Федеральный закон вступил в силу по истечении 10 дней после дня его официального опубликования. Был опубликован на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) 30 июня 2014 г., в "Российской газете" от 3 июля 2014 г. № 146, в Собрании законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. № 26 (часть I), ст. 3378.

Государственное стратегическое планирование на региональном уровне

Изначально должно сложиться новое понимание долгосрочности стратегии развития региона. На основании гл. 1 ст. 3 п. 20 «долгосрочный период - период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет». Под среднесрочным периодом понимается период от 3 до 6 лет.

Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, согласно гл. 4, ст. 16, п. 1, разрабатывается каждые шесть лет. На основании того, что цели и задачи стратегии развития субъекта должны быть согласованы с приоритетами, целями и задачами социально-экономического развития Российской Федерации, мы приходим к выводу, что стратегия развития региона должна разрабатываться сроком на шесть лет, следующих за текущим годом. Этот же срок определяется и для долгосрочного прогнозирования.

Обратим внимание на то, что стратегия развития региона не может разрабатываться на больший срок, чем разработаны вышестоящие стратегии, в частности Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегия социально-экономического развития федерального округа.

Для понимания структуры государственного регионального планирования мы определяем первичность разработки прогноза социально-экономического развития субъекта РФ. Гл. 8, ст. 32, п. 1 «Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период...».

К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках прогнозирования, относятся три документа:

- 1) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- 2) бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- 3) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период.

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ относится к документу, разрабатываемому в рамках целеполагания, и содержит в себе строго регламентируемое содержание:

- 1) оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- 2) приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации;
- 3) показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии;
- 4) ожидаемые результаты реализации стратегии;

5) оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;

6) информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии;

7) иные положения, определяемые законами субъекта Российской Федерации.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования, относятся:

- 1) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- 2) государственные программы субъекта Российской Федерации;
- 3) схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Основной задачей регионального стратегического планирования является координация государственного и муниципального стратегического управления. Стратегия социально-экономического развития региона является документом, интегрирующим государственные программы развития федерального уровня с программами региона и муниципалитетов. Также в перечень задач входят:

определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, а также социально-экономического развития региона и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления;

определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития региона и муниципальных обра-

зований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления;

выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов;

формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач;

определение ресурсов, требуемых для достижения целей и решения задач;

координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;

организация мониторинга и контроля реализации;

научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение.

Неотъемлемой задачей является создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования.

Функциями системы регионального стратегического планирования являются определение внутренних и внешних условий и тенденций социально-экономического развития, выявление возможностей и ограничений, определение целей и приоритетов, выбор путей и способов достижения определенных целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования ресурсов.

Неотъемлемой частью стратегического планирования является определение необходимых разнокачественных ресурсов (финансовых, организационных,

информационных, кадровых) и их концентрация в направлении выбранных приоритетов развития, а также консолидация усилий всех субъектов экономики региона (муниципалитетов, предпринимательства, гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития региона.

Основными принципами функционирования системы стратегического планирования являются преемственность и непрерывность, сбалансированность, эффективность и результативность, реалистичность, ресурсная обеспеченность, измеримость целей, соответствие показателей целям.

Участниками стратегического планирования на региональном уровне являются:

законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации;

контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации.

Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации участвует в обеспечении и реализации

единой государственной политики в сфере стратегического планирования.

Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывают, обеспечивают координацию корректировки, а также осуществляют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, разработка, рассмотрение, утверждение (одобре-

ние), мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления.

Осуществление демократических принципов реализуется посредством местного самоуправления. Стратегическое управление на уровне муниципалитетов осуществляется совместно с гражданским сообществом. Задачей регионального стратегического планирования является координация и интеграция целей каждого отдельно взятого человека в лице органов местного самоуправления с общенациональными интересами государства.