

УДК 338.22.021.4

© Валентин Васильевич Катов,
канд. экон. наук,
Владимирский филиал РАНХиГС
E-mail: kwant55@mail.ru

V. V. Katov,
PhD in Economics
The Vladimir Branch of The RANEPA

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ НА ОСНОВЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ О ПРОГНОЗИРОВАНИИ, ПРОГРАММИРОВАНИИ, СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Management of socio-economic development of territories based on the legislation of the Russian Federation on forecasting, programming, strategic planning

Аннотация: в статье дан анализ формирования законодательной базы в РФ по вопросам прогнозирования, программирования, стратегического планирования. Основой управляемому социально-экономическому развитию Российской Федерации послужило принятие № 115-ФЗ от 20.07.1995 года «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Дальнейшее развитие законодательной базы позволило признать стратегическое планирование основной движущей силой социально-экономического развития регионов, муниципальных образований, отраслей экономики, формирования стратегий и концепций по всем направлениям деятельности государства. В своем исследовании автор предлагает в вопросах прогнозирования, программирования, стратегического планирования унифицировать подходы к разработке документов, принятию решений для всех уровней планирования, от федерального до муниципальных образований.

Abstract: the article analyzes the formation of the legislative framework in the Russian Federation on the issues of forecasting, strategic planning programming. The basis for the managed socio-economic development of the Russian Federation was the adoption of No. 115-FZ of July 20, 1995 "On state forecasting and programs for the socio-economic development of the Russian Federation". Further development of the legislative framework made it possible to recognize strategic planning as the main driving force of the socio-economic development of regions, municipalities, sectors of the economy, the formation of strategies and concepts in all areas of the state. In his research, the author proposes to unify approaches to the development of documents, decision-making for all levels of planning, from federal to municipalities, in forecasting, programming, and strategic planning.

Ключевые слова: прогнозирование, программирование, система стратегического планирования, региональное развитие, концепции, Бюджетный кодекс.

Keywords: forecasting, programming, strategic planning system, regional development, concepts, budget code.

Стабильность деятельности макроэкономических систем невозможно представить без наличия конкретно разработанных технологий планирования, прогнозирования и управления. Стратегическое планирование как механизм долгосрочного планирования позволяет государству как макроэкономической системе сохранять устойчивое развитие, предвидеть перспективы и направления социально-экономического развития. Нестабильность внешней среды, экономические кризисы, различного рода санкции лишь

усиливают роль стратегического планирования. Стабильное региональное развитие невозможно без наличия в процессе управления стратегического планирования, которое предусматривает принятие управленческих решений, влияющих на все сферы жизнедеятельности: уровень и качество жизни, технологическое развитие, привлечение инвестиций, развитие предпринимательской деятельности, развитие конкуренции.

Как известно, после развала Советского Союза в Российской Федерации прежняя система планирования была признана не соответствующей действующим на то время реалиям и была отменена. В то же время без регионального планирования достаточно сложно управлять территориями, определять цели и задачи управления социально-экономическим развитием. До появления первого законодательного акта, в период с 1992 года по март 1996 года были приняты 32 указа Президента, 56 постановлений Правительства по различного рода программам, их финансированию, по управлению состоянием экономики и социальной сферы. Принятые меры хоть в какой-то мере способствовали управляемости текущей ситуацией как на уровне государства, так и регионов.

В 1995 году принят Закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [1]. Ценность его в тот период, пусть и с некоторым опозданием, была очевидна. Теперь уже система государственных прогнозов, программ социально-экономического развития опиралась на законодательный акт. Прогнозирование социально-экономического развития является одним из элементов *государственного регулирования* экономики, мировой опыт развития доказывает, что наличие только *свободного* рынка не обеспечивает поступательного развития и управления экономическими процессами. Государственное регулирование в той или иной форме необходимо. Принятый закон позволял разрабатывать прогноз социально-экономического развития РФ, опираясь на особенности развития страны в тот период. Необходимо было при разработке прогнозов исходить из фактического состояния социальной структуры населения, экономического потенциала, показателей демографии, уровня развития науки, возможностей территорий, влияния внешней среды (положения России на международной арене) и т.д. В соответствии с законом (№ 115-ФЗ) на центральном уровне, в субъектах Российской Федерации разрабатывались:

- *прогнозы* социально-экономического развития на *долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную* перспективы;
- *концепции* социально-экономического развития на *долгосрочную* перспективу;
- *программы* социально-экономического развития на *краткосрочную и среднесрочную* перспективы.

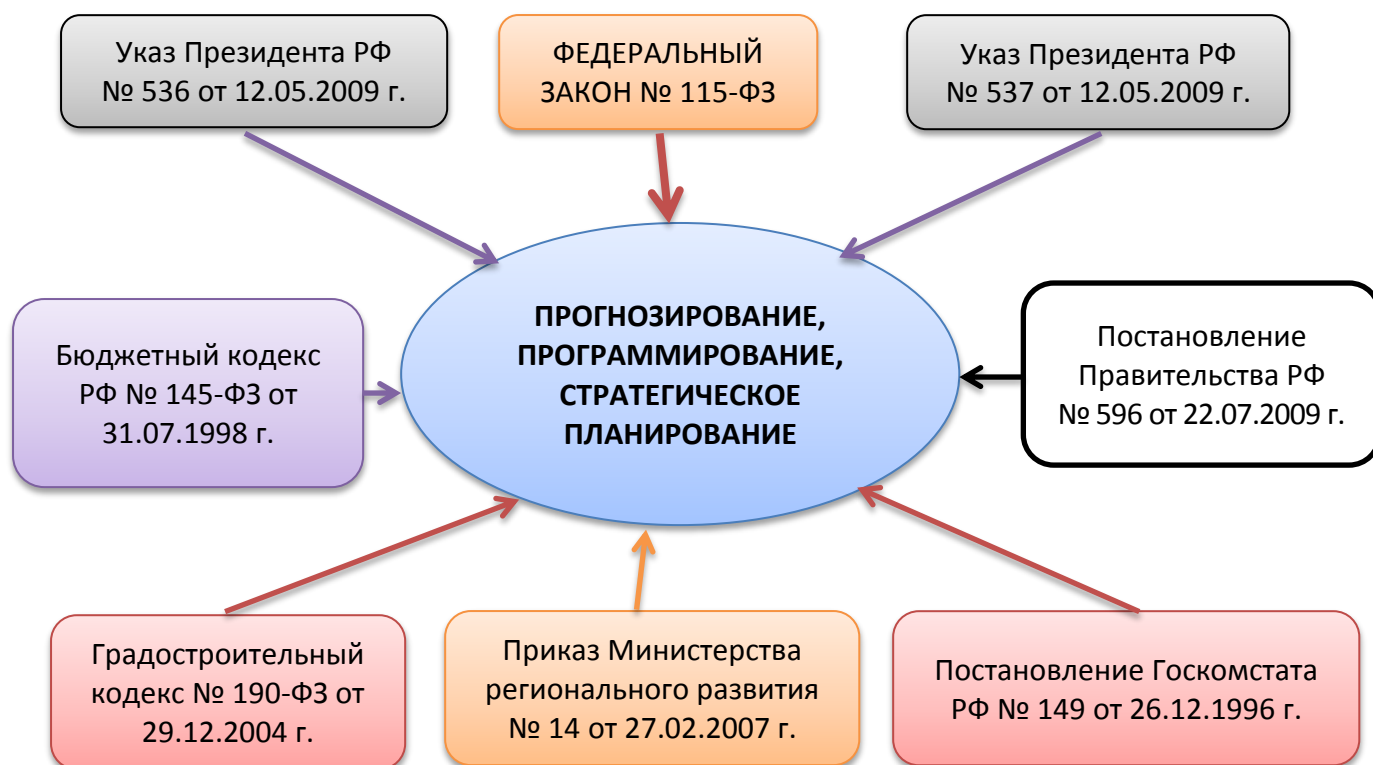
Долгосрочные прогнозы разрабатывались каждые пять лет на длительную перспективу (10 и более лет). Вариантов прогнозирования разрабатывалось несколько - реалистичный, пессимистичный, оптимистичный. *Долгосрочный прогноз* социально-экономического развития позволял (обязывал) Правительство РФ разрабатывать *концепцию* социально-экономического развития на долгосрочный период. Предусмотренный законом *среднесрочный прогноз* разрабатывался на период до трех лет, с возможностью ежегодной корректировки в зависимости от сложившейся ситуации как внутри страны, так и на международной арене. После его принятия разрабатывалась *программа* социально-экономического развития РФ на тот же период. И наконец, *краткосрочный прогноз*, утверждаемый ежегодно, являлся основанием для разработки бюджета на следующий год. Им (прогнозом), в первую очередь, давался анализ исполнения принятых ранее программ, возможная их корректировка, принимались основные параметры бюджета, его стыковка с ранее принятыми прогнозами

(долгосрочным и среднесрочным), определялись объемы финансирования, источники финансирования, целевые программы на следующий год. Основным условием при составлении прогнозов всех периодов являлась их взаимосвязь по основным целям социально-экономического развития для исполнения долгосрочных прогнозов.

С целью вовлечения в процессы разработки прогнозов, программ социально-экономического развития субъектов РФ в 2001 году предлагалась новая редакция закона, в которой предусматривалась необходимость принятия подобных решений на региональном уровне. Однако закон был отклонен Президентом РФ с формулировкой о несоответствии Конституции, нарушающий самостоятельность местного самоуправления. В то же время необходимо отметить, что разработка стратегий социально-экономического развития регионов началась около 2000 года, в разрезе самостоятельной инициативы, иногда по циркулярам федерального центра. «Расцвет» разработки стратегий - 2007-2010 годы.

Анализируя исполнение данного закона, необходимо отметить, что на практике принимались в основном *только* среднесрочные программы социально-экономического развития, долгосрочные программы, среднесрочное и краткосрочное прогнозирование должны были согласовываться и регулироваться Правительством РФ, что породило принятие ряда решений Правительства, идущих вразрез с 115-ФЗ. Разработка и принятие «Стратегии-2020», согласно распоряжению Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р [10] не в полной мере соответствовали указанному закону, всего лишь было исполнено поручение Президента РФ по итогам заседания Госсовета от 21 июля 2006 года «О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ» [8]. Понижение правового статуса *концепций* социально-экономического развития до уровня распоряжений Правительства РФ привело к неисполнению ряда решений. Так, не было исполнено распоряжение Правительства РФ о разработке программы социально-экономического развития на 1997-2000 годы, дефолт 1998 года показал полнейшее отсутствие среднесрочного прогнозирования, Бюджетный кодекс РФ и система долгосрочного прогнозирования не были взаимоувязаны на законодательном уровне, присутствовали противоречия между 115-ФЗ и Бюджетным кодексом, определенная часть норм, принятых Правительством РФ, не работала без дополнительного принятия ряда подзаконных актов.

Анализируя основные документы законодательного характера, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, региональных министерств и ведомств, следует отметить, что принятые решения способствовали в полной мере разработке прогнозов, концепций, программ социально-экономического развития на тот период времени.



Примечание - Составлено автором.

Рис. 1. Прогнозирование, программирование, стратегическое планирование в формате основных официальных документов указанного временного периода

Пояснения:

- Федеральный закон № 115-ФЗ от 20.07.1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации № 536 от 12.05.2009 г. «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации № 537 от 12.05.2009 г. «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- постановление Правительства Российской Федерации № 596 от 22.07.2009 г. «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации»;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации № 145-ФЗ от 31.7.1998 г.;
- Градостроительный кодекс Российской Федерации № 190-ФЗ от 29.12.2004 г.;
- Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации № 14 от 27.02.2007 г. «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»;
- постановление Госкомстата Российской Федерации № 149 от 26.12.1996 г. «Об утверждении унифицированной системы показателей, характеризующей социально-экономическое развитие города, района, сельского поселения, для разработки прогнозов развития этих населенных пунктов».

Такие внутренние факторы, как неравномерность в развитии территорий, социальная стратификация общества, изменение нравственных ориентиров, отсутствие

государственной идеологии, своеобразные социально-экономические отношения в обществе, и внешняя составляющая - нестабильность в международных отношениях, экономические санкции, кризисные явления, экономический спад обязывают государство изменять подходы в поисках перспектив развития в создавшихся условиях. Дальнейшее совершенствование технологий управления, в том числе и вопросов стратегирования, позволяет сохранять поступательное движение в решении социально-экономических проблем. В русле решения указанных вопросов в июне 2014 года был принят новый Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», основной целью которого являлось создание системы стратегического планирования в экономической, социальной областях и области национальной безопасности [4]. Под стратегическим планированием закон определяет деятельность по *целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию* социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, отраслей экономики, сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ. Из определения исходит, что в систему стратегического планирования входит: целеполагание; планирование; прогнозирование; программирование. В соответствии с законом в систему стратегического планирования входит схема взаимодействия, принципы, определенный перечень документов, виды контроля по их реализации для всех участников процесса. Законом предусмотрены иные периоды продолжительности планирования. Так, среднесрочный период имеет продолжительность от трех до шести лет, долгосрочный от шести лет и более. Установлены три уровня планирования: федеральный, региональный, муниципальный. Единство, целостность, непрерывность, сбалансированность, разграничение полномочий, ответственность, прозрачность, реалистичность, ресурсообеспеченность объединяют участников системы стратегического планирования всех уровней. В то же время, по нашему мнению, хотя и введен в действие закон с 11 июля 2014 года, его результаты отсрочены на длительный период, а именно:

- до 1 января 2015 года должен быть утвержден план подготовки, сроки разработки и утверждения документов стратегического планирования;
- до 1 января 2016 года необходимо принять решения по порядку разработки, корректировки, мониторинга, контроля реализации документов стратегического планирования (принято постановлением Правительства РФ № 1162 от 29.1.2015);
- законом предусмотрено создание федерального реестра документов стратегического планирования (принято постановлением Правительства РФ № 1278 от 27.11.2015 г.);
- до 1 января 2017 года должны быть разработаны документы стратегического планирования.

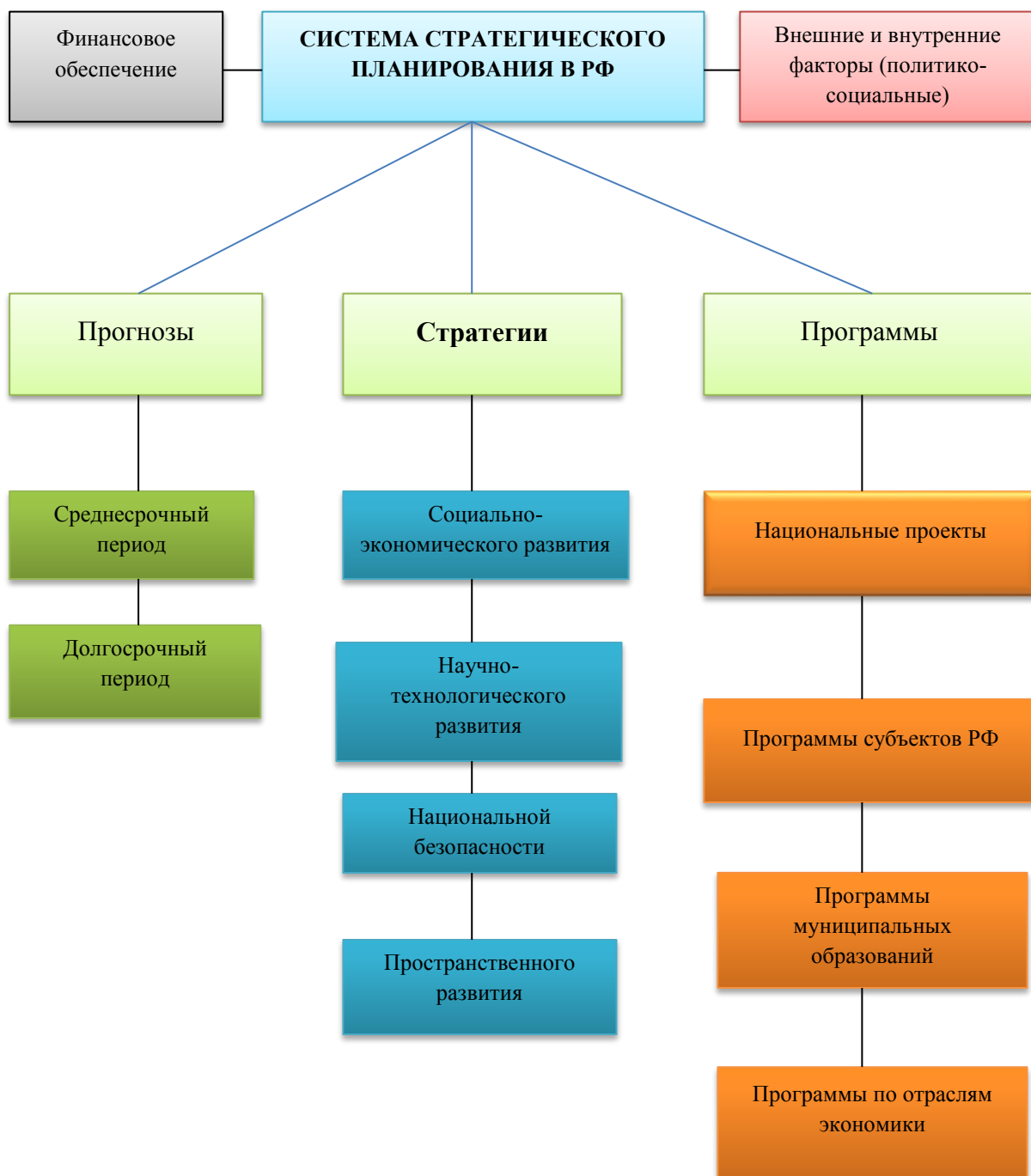
Получается, что более двух лет после принятия закона действовали ранее принятые прогнозы, стратегии, программы, не соответствующие принятому закону. Дополнительно ко всему до принятия закона:

- Минэкономразвития разработало в 2013 году прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года [13];
- действует стратегия социально-экономического развития «Стратегия-2020»;
- действующая на тот момент Концепция внешней политики не соответствовала принятому закону;
- Военная доктрина Российской Федерации не включалась в систему стратегического планирования.

По нашему мнению, исключение из общей системы стратегического планирования (согласно № 172-ФЗ) стратегического планирования в сфере национальной обороны,

государственной, общественной безопасности (регулируется специальным законодательством) принижает роль принятого закона. Одним из недостатков закона является отсутствие в нем возможности вносить изменения, корректировки принятых стратегий с учетом изменений в существующей ситуации.

Анализируя действие закона в разрезе муниципальных образований, следует отметить, что только две статьи посвящены МСУ (ст. 6 и ст. 39). К числу документов стратегического планирования не отнесена схема территориального планирования, дано право самостоятельного выбора по разработке прогнозов социально-экономического развития, либо на долгосрочный, либо на среднесрочный периоды. В то же время Бюджетный кодекс, в обязательном порядке, требует наличия в муниципальном образовании кроме муниципальных программ прогноза социально-экономического развития на *среднесрочный* период. Статьей 39 части 2 закона определено, что по решению органов местного самоуправления (а не в обязательном порядке) может разрабатываться, утверждаться и исполняться *основной плановый документ* - стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по ее реализации. Тем самым законом не был принят во внимание многолетний опыт стратегического планирования в муниципальных образованиях, отсутствие единого методического обеспечения стратегии муниципальных образований, которые формируются в произвольной форме и поэтому имеют существенные различия по ключевым параметрам. Региональные же законы по стратегическому планированию в отношении муниципалитетов в основном повторяют положения федерального закона. По нашему мнению, необходима унификация процессов и документации по стратегическому планированию на региональном и муниципальном уровне, конкретизация периода действия стратегий муниципальных образований, необходимо придать приоритетность стратегии по отношению к другим документам стратегического планирования, таким как муниципальные программы, схемы территориального планирования и т.д. И наконец, статус муниципальных образований обязывает ввести кроме органов местного самоуправления в число участников стратегического планирования граждан, общественные организации, хозяйствующие субъекты. В целом, же систему стратегического планирования РФ схематично можно определить следующим образом.



Примечание – Составлено автором.

Рис. 2. Система стратегического планирования в РФ

Анализируя 172-ФЗ, уместно остановиться на майском указе Президента РФ № 204 от 07.05.2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [7]. В указе поставлены задачи по социально-экономическому развитию РФ на шесть лет - срок полномочий Президента РФ после выборов в марте 2018 года. Указом предусмотрена разработка и утверждение национальных проектов (программ) по двенадцати направлениям, исполнение которых приведет к «...прорывному научно-технологическому и социально-экономическому развитию Российской Федерации...». Не вдаваясь в подробности анализа всех статей и положений настоящего Указа, остановимся на следующем. Данный указ, как и майские

указы 2012 года, по нашему мнению, следует считать инструментом стратегического целеполагания социально-экономического развития РФ. Майские указы 2012 года определили развитие страны по наиболее важным направлениям в социально-экономическом плане. Майский указ 2018 года, формируя систему национальных проектов, схему их реализации, институциональную основу, увеличивает возможности стратегических перспектив развития РФ. Однако следует отметить, что, сравнивая майские указы 2012 года и указ 2018 года, не наблюдается преемственности документов, последовательности в решении задач. Тот факт, что не существует оценки исполнения указов 2012 года, базовое начало исполнения указа 2018 года невозможно предположить. По нашему мнению, требуется законодательно установить, что национальные проекты являются документом стратегического планирования в системе государственного управления. Правовое закрепление статуса национальных проектов позволит установить соподчиненность и взаимосвязь с основными существующими стратегиями развития РФ.

Список литературы

1. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: www.kremlin.ru.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: pravo-med.ru.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: docs.cntd.ru.
4. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html.
5. Об основах стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 536 [Электронный ресурс]. URL: kverbo.3s3s.org.
6. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537 [Электронный ресурс]. URL: garant.ru.
7. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 [Электронный ресурс]. URL: kremlin.ru.
8. О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ: заседание Госсовета Российской Федерации от 21.07.2006 года [Электронный ресурс]. URL: kremlin.ru.
9. О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 года № 596 [Электронный ресурс]. URL: normativ.kontur.ru.
10. О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 года № 1662-р [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.
11. Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации: Приказ Министерства регионального развития от 27.02.2007 г. № 14 [Электронный ресурс]. URL: internet-law.ru/stroke/doc/49973.
12. Об утверждении унифицированной системы показателей, характеризующей социально-экономическое развитие города, района, сельского поселения для разработки

прогнозов развития этих населенных пунктов: постановление Госкомстата Российской Федерации от 26.12.1996 года № 149 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

13. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития [Сайт]. URL: old.economy.gov.ru.