

Брои Ходедан Владимирович

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
207702@inbox.ru

Khodedan V. Broi

Post-graduate student of the Faculty
of public administration
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ КАК ОСНОВА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹**

**STRATEGIC PLANNING OF SOCIO-
ECONOMIC DEVELOPMENT AS THE BASIS
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE
RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация

Статья посвящена характеристике содержания процесса осуществления стратегического планирования социально-экономического развития территории на разных уровнях управления в РФ. Целью исследования является анализ различных элементов процесса стратегического планирования социально-экономического развития территории; в задачи входит выявление проблем, существующих в данной сфере в части организации и правовых основ. При проведении исследования были использованы общенаучные (анализ, синтез, обобщение), а также специально-научные методы научного исследования (сравнение, контент-анализ правовых актов). Автор приводит аргументы значимости данного процесса в современных условиях. Характеризует элементы процесса стратегического планирования и соотносит программно-целевой метод и проектный метод. В статье сделан вывод о наличии ряда проблемных аспектов, связанных как с несовершенством правового регулирования, так и организационных процессов, что непосредственно влияет на эффективность исследуемого процесса.

Ключевые слова:

государственное управление, стратегическое планирование, прогнозирование

Abstract

The article is devoted to the characterization of the content of the process of implementing the strategic planning of the socio-economic development of the territory at different levels of government in the Russian Federation. The purpose of the study is to analyze the various elements of the process of strategic planning of the socio-economic development of the territory; the tasks include identifying the problems that exist in this area in terms of organization and legal framework. When conducting the study, general scientific (analysis, synthesis, generalization), as well as special scientific methods of scientific research (comparison, content analysis of legal acts) were used. The author gives arguments of the significance of this process in modern conditions. Characterizes the elements of the strategic planning process and correlates the program-target method and the project method. The article concludes that there are a number of problematic aspects associated with both the imperfection of legal regulation and organizational processes, which directly affects the effectiveness of the process under study.

Keywords:

public administration, strategic planning, forecasting

Социально-экономическое развитие является очень важной оценочной категорией для характеристики территории различного масштаба, поскольку

¹ Научный руководитель Ахатова Альбина Маснавиевна, действительный государственный советник Челябинской области 2-го класса, старший преподаватель, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Челябинский филиал

непосредственно обеспечивает повышение уровня и качества жизни населения в результате увеличения количества и качества общественных и частных благ (товаров, работ, услуг) предоставляемых населению.

Поэтому настолько значимым в государственном управлении является осуществление эффективного развития социальных и экономических показателей, что становится возможным благодаря существованию концепции стратегического планирования.

Стратегия как термин появился в науках, связанных с государственным управлением, из наук военных эпохи античности, и первоначально обозначал при дословном переводе с греческого «искусство командира войска», которое подразумевало общий план достижения одной или нескольких долгосрочных или общих целей в условиях неопределенности.

На данный момент термин «стратегия» сохранил свою сущность, но приобрел более широкий смысл. Так, в отношении данного исследования, интересным для анализа представляется термин «стратегическое планирование», который закреплен в одноименном федеральном законе [1] и включает в себя деятельность не только по целеполаганию и планированию, но также процессы прогнозирования и программирования социально-экономического развития территории нашего государства на всех его уровнях в рамках федеративного устройства (т.е. в масштабах всего государства, субъекта РФ и муниципального образования). Причем, в законе подчеркивается, что данный процесс должен обеспечить национальную безопасность РФ, а также быть направлен на решение устойчивого социально-экономического развития.

Под целеполаганием подразумевается постановка целей, определение направлений и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ.

На данном этапе очень важно учитывать приоритеты, обозначенные в указах Президента РФ, касающихся стратегических целей и задач развития России на период до 2024 (указ от 07.05.2018 № 204) и 2030 годов (указ от 21.07.2020 № 474), и на основе которых были разработаны многочисленные национальные проекты.

Прогнозирование включает в себя разработку научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах

национальной безопасности РФ, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития территории.

Планирование, в свою очередь, обозначает деятельность по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, а также планов деятельности органов власти различного уровня в указанной сфере, направленную на достижение тех целей и приоритетов, которые были сформулированы на этапе целеполагания.

Конкретным инструментом, который позволяет осуществлять планирование, является программирование, которое облекает процесс достижения поставленных целей и приоритетов в конкретную форму – разработки целевых программ различного уровня (федерального, регионального и муниципального), направленных на решение тех же самых задач, которые были поставлены на этапе планирования [1].

Некоторое обобщение позиций исследователей в отношении содержания понятия «стратегическое планирование» позволяет сделать вывод о том, что под ним понимается «одна из функций управления, которая осуществляется путем реализации поэтапного процесса определения текущего состояния и тенденций развития объекта; анализа условий и возможностей развития; путей и направлений достижения желаемого состояния; ответственных исполнителей и необходимых экономических ресурсов; мониторинга достижения стратегических и оперативных целей и внесения по его результатам изменений в стратегию развития» [7, с. 555].

Процесс осуществления стратегического планирования включает в себя разработку ряда документов, направленных на выполнение каждого этапа: целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования [1].

Так, например, на уровне каждого субъекта РФ в рамках целеполагания должна быть разработана Стратегия социально-экономического развития на долгосрочный период.

В рамках прогнозирования – прогноз социально-экономического развития и бюджетный прогнозы субъекта РФ на долгосрочный период, а также прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период.

В рамках планирования и программирования – план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, государственные программы субъекта РФ и схема территориального планирования субъекта РФ.

В отношении государственных программ субъекта РФ необходимо отметить, что на данный момент большинство из них «привязано» (соотносится с мероприятиями по содержанию и срокам) к реализации региональной составляющей какого-либо национального проекта.

Требования к порядку разработки и утверждения данных документов, а также к порядку внесения в них изменений закреплены в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (Закон № 172-ФЗ).

Ключевым документом, разрабатываемым в ходе стратегического планирования, является Стратегия социально-экономического развития территории. К содержанию данного документа Закон № 172-ФЗ предъявляет жесткие требования.

Так, например, Стратегия субъекта РФ должна содержать: оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта РФ; приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта РФ; показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта РФ, сроки и этапы реализации стратегии; ожидаемые результаты реализации Стратегии; оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации Стратегии; информацию о государственных программах субъекта РФ, утверждаемых в целях реализации Стратегии и иные положения, определяемые законами субъекта РФ [1].

Все документы, разработанные в рамках прогнозирования, планирования и программирования, должны быть основаны на Стратегии, как основном документе, осуществляющем целеполагание.

Также необходимо отметить, что все документы в рамках стратегического планирования должны быть разработаны в соответствии подобными документами вышестоящего уровня власти, т.е. региональные должны соответствовать федеральным, а муниципальные, в свою очередь, – региональным, что будет обеспечивать согласованность и сбалансированность процесса социально-экономического развития российского государства в целом.

Разработка, а часто и утверждение документов стратегического планирования входит в полномочия исполнительных органов власти различного уровня (Правительства РФ, правительств регионов, а также местных администраций). Также положения Закона № 172-ФЗ позволяют утверждать стратегии высшим законодательным органом субъектов РФ. К полномочиям органов государственной

власти субъектов РФ в сфере стратегического планирования также относятся мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

В целом процедура разработка и корректировки стратегий должна быть утверждена отдельным законом субъекта РФ.

Также необходимо обратить внимание на то, что ряд мероприятий Стратегии может входить в предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ, и в этом случае порядок согласования проекта стратегии субъекта РФ в части полномочий РФ разрабатывается Правительством РФ. На данный момент указанные процессы реализуются в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14.10.2016 № 1045. Документ предусматривает, что рассмотрение проекта осуществляется посредством использования федеральной информационной системы стратегического планирования. Период рассмотрения проекта не должен превышать 3 месяца. Непосредственным ответственным исполнителем в части согласования от федеральных органов власти выступает Минэкономразвития России [2].

Кроме того, Правительство РФ в рамках своих полномочий в сфере правового регулирования осуществляет методическое обеспечение разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития субъектов РФ.

Так, на данный момент разработаны Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта РФ и плана мероприятий по ее реализации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132 [3].

Указанный документ содержит рекомендации к структуре Стратегии, которая включает следующие разделы: вводная часть, включающая аналитический блок; раздел, содержащий приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; раздел, содержащий описание целевого сценария социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; разделы по направлениям развития разных сфер социально-экономического блока (человеческого капитала и социальной сферы, экономического развития, развития научно-инновационной сферы, рационального природопользования, пространственного развития и т.д.), заключительная часть, отражающая блок по ресурсному обеспечению реализации Стратегии и приложения.

Процесс разработки Стратегии рекомендуется проводить в рамках следующих основных блоков: аналитический блок, блок целеполагания, блок «целевой

сценарий» и блок «ресурсное обеспечение реализации Стратегии». Разработку Стратегии путем подготовки указанных блоков рекомендуется осуществлять в три последовательных этапа: 1) на начальном этапе разработки Стратегии рекомендуется осуществлять подготовку аналитического блока. В документе подробно изложено, что должно на данном этапе осуществляться и каким образом; 2) на втором этапе разработки Стратегии рекомендуется выполнять подготовку блоков целеполагания и сценарного (проектного) блоков и также подробно указано, что эта работа может в себя включать; 3) на заключительном этапе разработки Стратегии рекомендуется осуществлять разработку блока «ресурсного обеспечения реализации Стратегии». Параметры финансового обеспечения реализации Стратегии рекомендуется увязывать с показателями бюджетного прогноза субъекта РФ на долгосрочный период. Указано, что оценка финансовых ресурсов реализации Стратегии региона должна подразумевать. Также необходимо оценивать уровень финансового риска [3].

Однако, несмотря на кажущуюся на первый взгляд методическую проработанность процесса стратегического планирования социально-экономического развития территории в РФ, исследователи выделяют ряд проблемных аспектов.

Так, О.Ю. Козлова указывает на отсутствие документов и норм, которые бы конкретизировали понятие финансовых ресурсов в рамках осуществления стратегического территориального планирования, а также устанавливали методическое обеспечение их оценки. Автор считает целесообразным отражение предполагаемых финансовых ресурсов в виде инвестиций в соответствующих разделах документов территориального планирования, а также оценку возможных рисков по их утрате или значительному снижению. Соответствующие положения, уточняющие и развивающие непосредственные требования Бюджетного кодекса РФ, могут быть также внесены в законы субъекта РФ [5, с. 48-50].

С.Н. Мирошников отмечает, что применение понятий «стратегическое планирование», «стратегии социально-экономического развития» в новейшей истории России началось намного раньше принятия Закона № 172-ФЗ, около 20 лет назад с момента создания Министерства регионального развития РФ в 2004 году. Во многих регионах были разработаны тогда стратегии или концепции социально-экономического развития территорий, инвестиционные стратегии и другие правовые и нормативные акты. Данные документы имели разный правовой статус и, как

правило, не были обязательными для исполнения, а также имели разное качество наполнения. Многие из принятых тогда документов продолжают действовать сейчас, в небольшой редакции. В них отсутствует анализ взаимовлияния отдельных направлений деятельности, учет поведения от дельных частей социально-экономической системы данной территории, возможности создания условий для саморазвития и предпосылок дальнейших позитивных изменений, которые в совокупности и составляют сущность понятия «устойчивое и сбалансированное развитие».

Поэтому автор делает вывод об отставании процесса планирования на уровне субъектов федерации, стратегии, концепции и программы социально-экономического развития, которых не соответствуют лучшим современным практикам. Исследователь указывает, что имплементация системы стратегического планирования в деятельность органов государственной власти требует использования системных подходов в управлении, предъявляет повышенные требования к содержанию стратегий социально-экономического развития, их актуализации с учетом особенностей территорий и общественных интересов [6, с. 70-71].

Также к недостаткам регионального управления в части разработки документов стратегического планирования исследователи относят «рассмотрение развития как увеличения количественных целевых показателей, приращения объема товаров и услуг». В результате «достижение показателей превращается в самоцель, происходит подмена улучшения качества и позитивного развития отчетностью о достигнутых целях и результатах». По мнению авторов представляется недопустимым сводить социально-экономическое развитие территории только к росту количественных показателей, потому как это «оставляет вне поля внимания внутренние изменения региональной социально-экономической системы, на которую направлены управленческие воздействия, а также качественные изменения, происходящие как в системе в целом, так и в ее отдельных частях» [4, с. 83-84]. В целом исследователи склоняются к мысли о том, что система стратегического планирования, о необходимости которой говорит Закон № 172-ФЗ, не сложилась за годы после принятия данного закона.

Таким образом, существующая на данный момент процедура осуществления стратегического планирования имеет ряд недостатков, что говорит о необходимости

совершенствования данного механизма с учетом его значимости для устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития государства.

Список использованных источников

1. Российская Федерация. Законы. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон № 172-ФЗ : [принят Государственной думой 20 июня 2014 года : одобрен Советом Федерации 25 июня 2014 года]. – КонсультантПлюс : справочно-правовая система : сайт. – Москва, 2022. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 01.10.2022). – Текст: электронный.

2. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации : Постановление Правительства РФ № 1045 [утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2016 г. № 1045]. – Правительство России : сайт. – Москва, 2022. – URL: <http://government.ru/docs/all/108602/> (дата обращения: 01.10.2022). – Текст: электронный.

3. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации : Приказ Министерства экономического развития РФ № 132 [утверждены приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2017 года N 132]. – Информационная компания «Кодекс» : сайт. – Москва, 2022. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/456054578> (дата обращения: 01.10.2022). – Текст: электронный.

4. Гагарина, Г. Ю. Некоторые вопросы управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования / Г. Ю. Гагарина, С. Н. Мирошников // Управленческое консультирование. – 2018. – № 12. – С. 79-90. – Текст : непосредственный.

5. Козлова, О. Ю. Методическое обеспечение оценки финансовых ресурсов реализации документов стратегического планирования социально-экономического развития субъекта РФ / О. Ю. Козлова // Вестник Саратовского государственного

социально-экономического университета. – 2017. – № 2(66). – С. 47-51. – Текст : непосредственный.

6. Мирошников, С. Н. Влияние системы стратегического планирования на темпы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации / С. Н. Мирошников // Управленческое консультирование. – 2020. – № 12. – С. 68-82. – Текст : непосредственный.

7. Садовников, Д. В. Стратегическое планирование социально-экономического развития субъекта РФ на примере ЯНАО / Д. В. Садовников // Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet». – 2020. – №12. – С. 553-561. – Текст : непосредственный.