

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

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ¹**

**LEGAL SUPPORT OF THE STATE POLICY
IN THE SPHERE OF STRATEGIC PLANNING
OF THE SOCIO-ECONOMIC
DEVELOPMENT OF THE TERRITORY**

Аннотация

Статья посвящена характеристике нормативно-правовых основ процесса стратегического планирования социально-экономического развития территории в РФ. Целью исследования является анализ правовых актов, опосредующих процесс стратегического планирования социально-экономического развития территорий различного масштаба; в задачи входит выявление проблем, существующих в данной сфере на федеральном и региональном уровне. При проведении исследования были использованы общенаучные (анализ, синтез, обобщение), а также специально-научные методы научного исследования (сравнение, контент-анализ правовых актов). Автор характеризует содержание документов федерального и регионального уровня на примере Челябинской области. В статье на основе позиций исследователей в данной сфере сделан вывод о необходимости совершенствования правового обеспечения исследуемого процесса.

Ключевые слова:

государственное управление, стратегическое планирование, устойчивое развитие территории

Abstract

The article is devoted to the characterization of the regulatory framework for the process of strategic planning of the socio-economic development of the territory in the Russian Federation. The purpose of the study is to analyze the legal acts that mediate the process of strategic planning of the socio-economic development of territories of various sizes; the tasks include identifying the problems that exist in this area at the federal and regional levels. 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 characterizes the content of federal and regional documents on the example of the Chelyabinsk region. Based on the positions of researchers in this area, the article concludes that it is necessary to improve the legal support of the process under study.

Keywords:

public administration, strategic planning, sustainable development of the territory

Современные вызовы в международных отношениях и экономической политике, а также пандемия новой коронавирусной инфекции вынуждают и стимулируют повышение эффективности применения различных методов государственного управления в части социально-экономического развития

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

территории государства, в том числе, программно-целевого метода, который на данный момент реализуется в совокупности с проектным методом и формирует существо государственной политики.

Основой современной государственной политики в любой сфере общественного развития является использование концепции стратегического планирования на различных уровнях управления (федеральном, региональном и муниципальном). Согласимся с позицией С.Н. Мирошкина о том, что именно использование стратегического планирования обеспечивает устойчивое и сбалансированное социально-экономическое развитие регионов, способствует повышению их инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности, перестройки экономики на инновационной основе, рост импортозамещения, развитие социальной сферы. Кроме того, оно позволяет повысить результативность государственного управления и его социальную направленность [11, с 68-69].

Правовое обеспечение в данном аспекте государственного управления представлено, в первую очередь, в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (далее – Закон № 172-ФЗ), который содержит трактовку основных понятий, требования к порядку разработки и утверждения всех документов, с этим связанных, а также к порядку внесения в них изменений.

Так, непосредственно под «стратегическим планированием» понимается деятельность участников стратегического планирования, направленная на целеполагание, прогнозирование, планирование, а также 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. Соответственно к участникам стратегического планирования закон относит органы государственной власти РФ в целом и субъектов РФ, а также органы местного самоуправления [1].

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

Следует отметить, что на данном этапе правовое обеспечение также составляют указы Президента РФ, касающиеся стратегических целей и задач развития России на период до 2024 (указ от 07.05.2018 № 204) [2] и 2030 годов (указ от 21.07.2020 № 474) [3], и на основе которых были разработаны многочисленные национальные проекты. С учетом данных документов должны быть определены приоритеты социально-экономического развития той или иной территории в рамках стратегического планирования.

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.

Программирование представляет собой процесс разработки целевых программ различного уровня (федерального, регионального и муниципального), направленных на решение тех же самых задач, которые были поставлены на этапе планирования [1].

В соответствии с Законом № 172-ФЗ процесс осуществления стратегического планирования включает в себя разработку ряда документов, направленных на выполнение каждого этапа: целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. Так, в рамках целеполагания на уровне каждого уровня управления (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) должна быть разработана стратегия социально-экономического развития на долгосрочный период. Ранее действовал подобный документ на период до 2020 года. 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. Так, например, в контексте реализации регионального проекта Челябинской области «Спорт – норма жизни» как части Нацпроекта «Демография», который рассчитан на 2019–2024 годы, реализуется Государственная программа Челябинской области «Развитие физической культуры и спорта в Челябинской области» (на 2021–2025 годы).

Ключевым документом, разрабатываемым в ходе стратегического планирования является Стратегия социально-экономического развития территории, которая должна отвечать определенным требованиям к своему содержанию, закрепленным в Законе № 172-ФЗ.

Так, например, Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года содержит: 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 [7].

Закон № 172-ФЗ также устанавливает требование о том, что все документы, разработанные в рамках прогнозирования, планирования и программирования, должны быть основаны на Стратегии, как основном документе, осуществляющем целеполагание. Кроме того, 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 [1].

Полномочие по разработке и утверждению документов стратегического планирования Закон № 172-ФЗ относит к компетенции 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. В качестве примера можно привести Стратегию социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года, которая утверждена Законодательным собранием региона [7].

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере стратегического планирования также относятся мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

В целом Закон № 172-ФЗ предусматривает, что процедура разработка и корректировки стратегий должна быть утверждена отдельным законом субъекта РФ.

Исследователи критически относятся к содержанию Закона № 172-ФЗ и отмечают, что практически все содержание закона направлено на определение перечня, регламентацию содержания, порядок разработки и принятия документов стратегического планирования. Много терминов, пересекающихся по смыслу, отличие которых не показано. Много спорных моментов по содержанию основных этапов стратегического планирования. Так, например, непонятно, почему в планирование входит также и осуществление запланированных мероприятий, что противоречит формальной логике и существу этапа планирования [8, с. 83].

Также к недостаткам Закона № 172-ФЗ в части разработки документов стратегического планирования исследователи относят «рассмотрение развития как увеличения количественных целевых показателей, приращения объема товаров и услуг», что следует из существа указанного закона. В результате на практике на уровне регионов «достижение показателей превращается в самоцель, происходит подмена улучшения качества и позитивного развития отчетностью о достигнутых целях и результатах». Погоня за количественными показателями «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» [8, с. 84].

Д.А. Константинович отмечает непоследовательность законодателя в части регламентации порядка разработки документов стратегического планирования на государственном и муниципальном уровне. Так, в отношении муниципальных программ и прогноза социально-экономического развития действует требование об

их обязательном принятии органами местного самоуправления, тогда как для бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период сформулировано диспозитивное правило, оставляющее необходимость принятия данного документа стратегического планирования на усмотрение представительного органа каждого муниципального образования в отдельности. Другим примером является того, что в отношении документов стратегического планирования уровня РФ и субъекта РФ Закон № 172-ФЗ предусматривает общие требования к порядку разработки, то для документов стратегического планирования муниципальных образований соответствующих правил Закон не содержит. Между тем различный порядок реализации функции стратегического планирования на государственном и муниципальном уровне не позволяет выработать единую систему показателей для оценки эффективности функционирования муниципальных систем стратегического управления, а, кроме того, создает проблемы при планировании и реализации совместных программ и проектов муниципального развития в рамках межмуниципального сотрудничества.

Также в качестве недостатка правового регулирования исследуемого процесса является отсутствие законодательно установленного приоритета социально-экономического планирования перед бюджетным планированием. Это приводит к нестабильности взаимосвязи целей социального, экономического, культурного и иного развития страны с финансовыми ресурсами, направляемыми на реализацию масштабных инвестиционных проектов. На практике это означает механизм долгосрочного социально-экономического развития, в том числе параметры инвестирования, в значительной степени зависят от текущей конъюнктуры и лоббирования интересов отдельных бизнес-групп [10, с. 34-36].

Следующим основным правовым актом, составляющим правовое обеспечение стратегического планирования социально-экономического развития территории государства, является Постановление Правительства РФ от 14.10.2016 № 1045 (далее – ПП РФ № 1045), которым утверждены Правила согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта РФ в части полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ с документами стратегического планирования, разрабатываемыми на уровне субъекта РФ [4].

Необходимость принятия данного документа обусловлена особенностями государственного управления в России, связанными с ее федеративным устройством,

которое, в свою очередь, приводит к разделению полномочий органов власти на разных управленческих уровнях и возникновению таких понятий как «вопросы, находящиеся в ведении РФ» и «вопросы совместного ведения РФ и субъектов РФ».

ПП РФ № 1045 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 [4].

Следующим важным документом в вопросе правового обеспечения стратегического планирования, является Приказ Министерства экономического развития РФ от 23.03.2017 № 132, которым утверждены Методические рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации (далее – Приказ МЭР России № 132) [5].

Необходимость принятия данного документа обоснована тем, что Правительство РФ в рамках своих полномочий в сфере правового регулирования осуществляет методическое обеспечение разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития субъектов РФ.

Приказ МЭР России № 132 содержит рекомендации к структуре Стратегии, которая включает следующие разделы: вводная часть, включающая аналитический блок; раздел, содержащий приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития субъекта РФ; 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 [5].

Также согласно Приказу МЭР России № 132 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 осуществляться в три последовательных этапа.

На начальном этапе разработки Стратегии рекомендуется осуществлять подготовку аналитического блока. В документе подробно изложено, что должно на данном этапе осуществляться и каким образом.

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.

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 [5].

Несмотря на подробное описание процесса стратегического планирования в Методических рекомендациях, в том числе в части финансирования, исследователи указывают на то, что на данный момент отсутствуют документы и нормы, которые бы конкретизировали понятие финансовых ресурсов в рамках осуществления стратегического территориального планирования, а также устанавливали методическое обеспечение их оценки. О.Ю. Козлова считает, что поскольку регионам дана относительная свобода действий в этой части, целесообразно отражать предполагаемые финансовые ресурсы в виде инвестиций в соответствующих разделах документах регионального территориального планирования, там же производить оценку возможных рисков по их утрате или значительному снижению. Соответствующие положения, по мнению указанного автора, могут быть также внесены в законы субъекта РФ [9, с. 48-50].

Правовое обеспечения процесса стратегического планирования социально-экономического развития территория на федеральном уровне сопровождается созданием собственной правовой базы и на уровне субъектов РФ. Так, например, в нашем регионе действует Закон Челябинской области от 27.11.2014 № 63-ЗО «О стратегическом планировании в Челябинской области».

Закон устанавливает порядок осуществления стратегического планирования в Челябинской области, координации государственного управления и бюджетной политики на уровне Челябинской области, полномочия органов государственной власти Челябинской области в сфере стратегического планирования [6].

В отношении правового обеспечения процесса стратегического планирования в субъектах РФ исследователи, в частности, С.Н. Мирошников, указывают, что на данном управленческом уровне применение понятий «стратегическое планирование», «стратегии социально-экономического развития» 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 уже тогда стратегии или концепции социально-экономического развития территорий, инвестиционные стратегии и другие правовые и нормативные акты [11, с. 70-71].

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 отдельных 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». Указанные факторы в совокупности приводят к несовершенству правового и организационного механизма процесса стратегического планирования на уровне субъектов РФ, к его отставанию и несоответствию лучшим современным практикам [11, с. 70-71].

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что существующее правовое обеспечение исследуемого процесса в России требует совершенствования, поскольку не позволяет создать полноценную систему стратегического планирования, хотя именно такая цель поставлена в Законе № 172-ФЗ. Приведенные в многочисленных научных исследованиях аргументы говорят как минимум об отсутствии *единой* системы стратегического планирования социально-экономического развития РФ, в том числе, по причине разного подхода законодателя к регламентации процесса стратегического планирования на государственном и муниципальном уровне управления.

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. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : Указ Президента РФ № 204. // Российская газета. – 2018. – 09 мая. (№ 97). – URL: <https://rg.ru/documents/2018/05/08/president-ukaz204-site-dok.html> (дата обращения: 01.10.2022). – Текст: электронный.

3. Российская Федерация. Законы. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ № 474. // Российская газета. – 2020. – 22 июля (№ 159(8213)). – URL: <https://rg.ru/documents/2020/07/22/ukaz-dok.html> (дата обращения: 01.10.2022). – Текст: электронный.

4. 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.

5. 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.

6. Российская Федерация. Законы. О стратегическом планировании в Челябинской области : Закон Челябинской области № 63-ЗО // Южноуральская панорама. – 2014. – № 197 (спецвыпуск (№ 58). – Гарант : справочно-правовая система : сайт. – URL: <https://base.garant.ru/19756181/> (дата обращения: 01.10.2022). – Текст: электронный.

7. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года : Постановление Законодательного собрания Челябинской области № 1748 // Южноуральская панорама. – 2019. – № 13 (спецвыпуск №3).

8. 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.

9. 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.

10. Константинович, Д. А. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» как организационно-правовая основа национальной системы стратегического управления / Д. А. Константинович // Вестник волжского университета им. В. Н. Татищева. – 2016. – Т.2. – С. 30-38. – Текст : непосредственный.

11. 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.