

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
СОСТОЯНИЕ МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Аналитический доклад
(по результатам мониторинга реализации
Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ
«О стратегическом планировании
в Российской Федерации»)

Препринт WP8/2016/02

Серия WP8
Государственное
и муниципальное управление

Москва
2016

УДК 338.246.4
ББК 65.23
С83

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабаицев

С83 **Стратегическое планирование в Российской Федерации: состояние методического обеспечения. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»)** [Текст] : препринт WP8/2016/02 / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластикина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 60 с. – 60 экз.

Данная публикация подготовлена по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», выполненного Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2016 г. при организационной поддержке Департамента стратегического развития Министерства экономического развития Российской Федерации (Сабуркина А. А., Гайнулин Д. Г., Миронова А. А.).

В рамках исследования проведен углубленный анализ состояния системы стратегического планирования и ее организационно-методического обеспечения, выявлены проблемные зоны на федеральном и региональном уровнях, препятствующие ее реализации на принципах Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», сформулированы предложения по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере стратегического планирования (на основе анализа состояния нормативных правовых актов, опроса регионов и экспертных интервью).

УДК 338.246.4
ББК 65.23

Авторы публикации – сотрудники Центра междисциплинарных исследований ИГМУ НИУ ВШЭ.

Авторский коллектив: Клименко А.В. (директор ИГМУ НИУ ВШЭ), Королев В.А. (директор Центра междисциплинарных исследований), Двинских Д.Ю., Рычкова Н.А., Сластикина И.Ю.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Клименко А. В., 2016
© Королев В. А., 2016
© Двинских Д. Ю., 2016
© Рычкова Н. А., 2016
© Сластикина И. Ю., 2016
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2016

Содержание

1. Общие положения	4
2. Состояние методического обеспечения системы стратегического планирования, создаваемой в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (порядки/правила и методические рекомендации по разработке и реализации)	6
3. Состояние системы стратегического планирования Российской Федерации: мониторинг организационного и методического обеспечения (по результатам опроса субъектов РФ, 2016 г.)	24
3.1 Организационное обеспечение реализации ФЗ № 172-ФЗ	24
3.2. Оценка состояния методического обеспечения реализации ФЗ № 172-ФЗ	42
3.3. Проблемные зоны методического обеспечения реализации ФЗ № 172-ФЗ на федеральном уровне (на основе опроса регионов и экспертных интервью)	47
3.4. Проблемные зоны методического обеспечения реализации ФЗ № 172-ФЗ на региональном уровне, включая макрорегионы (на основе опроса регионов и экспертных интервью)	49
Приложение 1. Перечень документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности	52
Приложение 2. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам на федеральном уровне	55

1. Общие положения

Создание национальной системы стратегического планирования, основанной на принципах Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон), предполагает формирование комплексной сбалансированной нормативно-правовой базы и адекватного методического сопровождения. Значимость и сложность данной задачи состоит в необходимости создания множества валидных и мультиплицируемых документов, качественно повышающих уровень понимания, принятия и исполнения Закона на всех уровнях управления. Решение этой задачи осложнено отсутствием «сквозной» методологии и фрагментарностью методического инструментария. Методическое обеспечение трактуется Законом как «разработка и утверждение требований и рекомендаций по разработке и реализации документов стратегического планирования» (ст. 3 п. 12) и на практике представляет собой набор порядков, правил, методических рекомендаций для различных видов документов.

Для обеспечения системности и качества процесса реализации Закона, устранения отдельных противоречий с другими нормативными правовыми актами актуальным является анализ проблемного поля нормативного и методического обеспечения разработки документов стратегического планирования.

Цель данного доклада – оценка состояния и выявление направлений совершенствования нормативного и методического обеспечения документов стратегического планирования.

Перестройка системы стратегического планирования и оценка ее текущего состояния на всех уровнях управления требуют активного мониторинга процессов, вызванных этим Законом. На сегодняшний день целая армия государственных и муниципальных служащих, многочисленные научные и экспертные коллективы вовлечены в работы по реализации ФЗ № 172-ФЗ; более 50 субъектов Российской Федерации приняли региональные законы о стратегическом планировании, ведутся работы по подготовке региональных организационно-методических документов по стратегическому планированию, в основном решена задача регистрации документов системы стратегического планирования в Государственной автоматизированной информационной системе «Управление»¹

¹ См.: <<http://gasu.gov.ru/web/guest/home>>.

(далее – ГАС «Управление»): по состоянию на 12.08.2016 были зарегистрированы 32 федеральных (включая пять Федеральных округов), 703 региональных и 6900 муниципальных документов, отнесенных их разработчиками к категории «стратегических».

В настоящем докладе в целях выработки актуальных рекомендаций органам власти по совершенствованию нормативного правового регулирования и методического обеспечения работ по реализации норм ФЗ № 172-ФЗ проанализированы и обобщены результаты выборочного интервьюирования руководителей экономических ведомств 17 субъектов Российской Федерации, результаты опроса руководителей организаций – членов Российского союза промышленников и предпринимателей (2015 г.), анкетного опроса руководителей субъектов Российской Федерации по запросу Минэкономразвития России, завершившегося в мае 2016 г.², а также результаты анализа доступной информации о состоянии методического обеспечения стратегического планирования. Кроме того, НИУ ВШЭ проведен дополнительный мониторинг актуального состояния (на 12.08.2016) нормативно-правовой базы, содержащей требования к документам стратегического планирования (порядки и методические рекомендации), с использованием справочно-правовой системы по законодательству Российской Федерации, разрабатываемой и поддерживаемой ООО «НПП «Гарант-Сервис-Университет».

По результатам этой работы определены болевые точки в методическом обеспечении системы стратегического планирования, противоречия в нормативных правовых актах и предлагаемые пути их устранения.

Здесь и далее под методическим обеспечением подразумевается наличие собственно методических документов: методик, методических рекомендаций и т.п. и организационных документов: порядков, правил, требований разработки, реализации, мониторинга и контроля документов, отнесенных ФЗ № 172-ФЗ к категории стратегических. В редакционных целях и в соответствии со ст. 3 п. 12 ФЗ № 172-ФЗ в докладе слова «методическое обеспечение» подразумевают круг и методических, и организационных документов. По сложившейся практике в организационные документы разработчиками включаются элементы методических

² Письмо Минэкономразвития руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации от 03.03.2016 № Д01и-42 «О проведении опроса по вопросам стратегического планирования». Официальные ответы на вопросы анкеты НИУ ВШЭ получены от 75 субъектов Федерации.

рекомендаций, и, наоборот, в методические рекомендации – элементы организационных требований.

Состояние методического обеспечения системы стратегического планирования по результатам изучения информации о наличии и статусе соответствующих документов раскрыто во втором разделе настоящего доклада.

Обобщенные результаты мониторинга организационно-методического обеспечения по результатам опроса субъектов РФ (включая оценки проблемных зон методического обеспечения реализации ФЗ № 172-ФЗ на федеральном уровне (на основе экспертных интервью), проблемных зон методического обеспечения реализации ФЗ № 172-ФЗ на региональном уровне (на основе опроса регионов и экспертного интервью)) представлены в третьем разделе.

2. Состояние методического обеспечения системы стратегического планирования, создаваемой в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (порядки/правила и методические рекомендации по разработке и реализации)

Экспертное сообщество, специалисты органов государственной власти продолжают обсуждать проблему развития правового поля стратегического планирования. ФЗ № 172-ФЗ определил в качестве стратегических 16 видов документов федерального уровня, 7 – регионального уровня и 5 видов документов муниципального уровня. Перечень системообразующих документов стратегического планирования, который определен Законом, по сути, остается открытым, так как в него на федеральном уровне могут включаться «иные документы... решение о разработке которых принято Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации» (ст. 19 п. 4.3), а также документы, введенные на федеральном и региональном уровнях до дня вступления в силу «настоящего Федерального закона...» (ст. 47 п. 4).

В складывающемся комплексе организационно-методических документов первоочередное внимание было обращено на разработку 17 по-

рядков и правил формирования различных документов федерального уровня, включая 15 порядков разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации³, а также порядок ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования и порядок функционирования федеральной информационной системы стратегического планирования. Параллельно с этими организационными документами были разработаны и введены методические рекомендации⁴ по разработке прогноза научно-технологического развития Российской Федерации, прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочный период, государственных программ и схем территориального планирования РФ. Для блока документов в сфере национальной безопасности, утверждаемых (одобряемых) Президентом Российской Федерации, вопрос необходимости разработки порядков (правил) и методик их формирования остался открытым. Количество и состав таких документов не конкретизированы. Полномочия методического обеспечения стратегического планирования в целом законом возложены на Правительство Российской Федерации (ст. 10 п. 12).

Таблица 1. Методическое обеспечение разработки документов ССП

Вид документа	Порядки, правила	Методики, методические рекомендации
<i>Федеральный уровень</i>		
Стратегия социально-экономического развития РФ	✓	X
Стратегия научно-технологического развития РФ	X	X
Стратегия национальной безопасности (НБ) РФ	X	X
Основы государственной политики в сфере обеспечения НБ РФ	X	X
Доктрины НБ	X	X
Отраслевые документы стратегического планирования РФ	✓	X

³ План подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (документов), необходимых для реализации норм ФЗ № 172-ФЗ (утв. 26.09.2014 № 6424п-П-13).

⁴ Методические рекомендации введены приказами органа исполнительной власти, на который ФЗ № 172-ФЗ и решениями Правительства Российской Федерации возложена ответственность за методическое обеспечение разработки документов.

Вид документа	Порядки, правила	Методики, методические рекомендации
Стратегия пространственного развития РФ	✓	X
Стратегии социально-экономического развития макрорегионов	✓	X
Прогноз научно-технологического развития РФ	✓	✓
Стратегический прогноз РФ	X	X
Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период	✓	✓
Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период	✓	X
Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период	✓	✓
Основные направления деятельности правительства (ОНДП) РФ	✓	X
Государственные программы РФ (за искл. ГП вооружения)	✓	✓
Схемы территориального планирования РФ	✓	✓
План деятельности федерального органа исполнительной власти	✓	✓
Иные документы, решение о разработке которых принято Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации	X	X
<i>Уровень субъекта РФ</i>		
Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	0	0
Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период	0	0
Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период	0	0*
Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период	0	0
План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ	0	0
Государственные программы субъекта РФ	0	0
Схема территориального планирования субъекта РФ	0	✓
<i>Муниципальный уровень</i>		
Стратегия социально-экономического развития муниципального образования (факультативно)	0'	0

Вид документа	Порядки, правила	Методики, методические рекомендации
План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования (факультативно)	О'	О
Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный периоды	О'	О
Бюджетный прогноз на долгосрочный период (факультативно)	О'	О*
Муниципальные программы	О'	О

О – организационно-методическое обеспечение определяется субъектами Российской Федерации.

О' – то же, органами местного самоуправления.

О*– организационно-методическое обеспечение определяется субъектами Российской Федерации или органами местного самоуправления с учетом методических рекомендаций Минфина России.

✓ – документ разработан и введен в действие.

X – документ отсутствует.

Приведенная в табл. 1 картина составлена по результатам анализа информации о наличии и состоянии разработки порядков, правил разработки, реализации и мониторинга документов стратегического планирования и методических рекомендаций, опубликованных на официальных сайтах органов исполнительной власти, муниципальных образований, на которые возложены соответствующие функции, и в поисково-информационных системах нормативно-правовой информации по видам документов стратегического планирования, регулируемым ФЗ № 172-ФЗ. Ввиду многообразия документов, формально попадающих в тот или иной вид, эта картина не дает полного представления о реально существующих и разрабатываемых документах организационно-методического обеспечения системы стратегического планирования.

В соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ от 23 июня 2016 г. документы стратегического планирования должны быть разработаны в срок до 01.01.2019 за исключением Стратегического прогноза (до 01.01.2017) и Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (до 01.01.2018). Принятые до дня вступления в силу ФЗ № 172-ФЗ документы стратегического планирования должны быть приведены в соответствие с упомянутым ФЗ в срок до 01.01.2019.

Актуальную фотографию состояния методического⁵ обеспечения системы стратегического планирования (по ФЗ № 172-ФЗ) по состоянию на 12.08.2016 дают результаты анализа реально действующих или разрабатываемых документов стратегического планирования, отнесенных ФЗ № 172-ФЗ к разряду стратегических, по группам документов: целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

Документы целеполагания федерального уровня. К этой группе документов, сверх напрямую поименованных в ФЗ № 172-ФЗ, следует отнести Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, статус которого определен ст. 84 Конституции РФ, но его разработка какими-либо правилами не регламентируется.

Методическое обеспечение Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации и Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации должно определяться Правительством РФ. На сегодня утверждены Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития РФ (Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 № 823). Статус методического обеспечения этих стратегий не определен.

Проблемным остается организационно-методическое обеспечение документов, относящихся к сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (Приложение 1. Перечень документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности).

Кроме Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683) в соответствии со ст. 11 и ст. 17 ФЗ № 172-ФЗ должны быть разработаны Основы государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, для которых организационно-методическое обеспечение не создано. Реально в этой сфере разработан и утвержден целый комплекс различных документов по видам государственной деятельности (7 доктрин, 10 концепций, 15 стратегий, 8 основ государственной

⁵ В составе Методического обеспечения в рамках данного исследования рассматриваются Порядки разработки, корректировки, осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования, правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования, методические рекомендации и методические требования к разработке, корректировке и осуществлению мониторинга реализации документов стратегического планирования.

политики по сферам возникновения вызовов и угроз национальной безопасности и аналогичных документов). Данные о статусе организационно-методического обеспечения этого вида документов в доступных для анализа источниках отсутствуют.

Аналогичная ситуация с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках *целеполагания* по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне (Приложение 2. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне). По состоянию на 12.08.2016 для отраслей разработано и утверждено 14 концепций и 28 стратегий. Постановлением Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162 утверждены Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования РФ по вопросам, находящимся в ведении Правительства РФ. В соответствии с утвержденными правилами разработки (п. 13) «координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки отраслевого документа обеспечивает разработчик отраслевого документа», а сам документ «утверждается (одобряется) Правительством РФ». Формат методического обеспечения для этих документов не определен.

Такая же ситуация со Стратегией пространственного развития Российской Федерации и Стратегией социально-экономического развития макрорегионов. Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки этих стратегий утверждены, соответственно, Постановлением Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 и Постановлением Правительства РФ от 08.08.2015 № 822, а формат методического обеспечения не определен, какие-либо методики их разработки отсутствуют.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на федеральном уровне. Существенно лучше складывается ситуация с организационно-методическим обеспечением документов этого вида. Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогнозов научно-технологического развития РФ, социально-экономического развития РФ на долгосрочный период и на среднесрочный период утверждены в 2015 г. постановлениями Правительства РФ. Эти прогнозы обеспечены методическими рекомендациями Минобрнауки России и Минэкономразвития России соответственно. Министерство финансов РФ должно обеспечивать разработку и применение методологических документов, регули-

рующих вопросы формирования, актуализации и реализации бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период. Методические рекомендации Минфина России органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию опубликованы 3 декабря 2015 г.⁶

Открытым остается вопрос со Стратегическим прогнозом Российской Федерации – документом, содержащим систему «научно обоснованных представлений о стратегических рисках социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности Российской Федерации» (ФЗ № 172-ФЗ, ст. 3 п. 21). Стратегический прогноз должен быть разработан до 01.01.2017 (ФЗ № 210-ФЗ от 23.06.2016). Порядок разработки и корректировки определяется Правительством РФ, однако форматы организационного и методического обеспечения не установлены. Также в стадии решения находятся вопросы разработки Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Предполагаемый срок разработки – ноябрь 2017 г. (информация Минэкономразвития России⁷). Утвержден документ «Содержание, состав, порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития РФ, а также порядок осуществления мониторинга и контроля реализации» (Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870). Формат методического обеспечения не определен.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования на федеральном уровне. Основной вид документов в этой группе – государственные программы Российской Федерации. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588, ежегодно актуализируется (только за первое полугодие 2016 г. прошло три этапа актуализации).

Методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ были утверждены Приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690, т.е. еще до введения ФЗ № 172-ФЗ, и нуждаются в переработке, особенно в части целеполагания, оценки эффективности программ и программных мероприятий и создания условий внедрения проектного метода управления их реализацией.

⁶ См.: <http://minfin.ru/ru/document/?id_4=94598&area_id=4&page_id=2104&popup=Y#ixzz4K1r1M3LP>.

⁷ См.: <www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190383>.

Основу документов стратегического планирования на федеральном уровне составляют Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации (ОНДП) и планы деятельности федеральных органов исполнительной власти. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки ОНДП (ФЗ № 172-ФЗ, ст. 27). Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации ОНДП утверждены постановлением Правительства РФ от 04.08.2015 № 789. Правила включают в себя не только организационные, но и отдельные методические требования к ОНДП – устанавливать ключевые приоритеты ОНДП, работа по которым должна обеспечить формирование новой модели экономического роста, обозначать целевые ориентиры социально-экономического развития: обеспечения макроэкономической стабильности и оптимизации бюджетных расходов, повышения национальной конкурентоспособности, повышения качества и доступности услуг институтов социальной сферы, обеспечения сбалансированного регионального развития и повышения качества государственного управления. Формат специального методического обеспечения ОНДП не определен.

Крайней трудоемкостью отличается разработка схем территориального планирования Российской Федерации. Правительством РФ Постановлением от 23 марта 2008 г. № 198 утвержден Порядок подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования РФ (действует в редакции Постановлений Правительства РФ от 26.09.2012 № 980, от 28.03.2014 № 242, от 26.12.2014 № 1505, от 08.05.2015 № 454, от 02.11.2015 № 1185, от 21.05.2016 № 451). В настоящее время продолжают действовать «Методические рекомендации по разработке проектов схем территориального планирования РФ в областях федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения» (утв. Приказом бывшего Минрегиона России от 25.10.2013 № 452). Основным методологическим документом для схем территориального планирования Российской Федерации остаются требования Градостроительного кодекса РФ. Разработка таких схем осложняется отсутствием единого методического видения Стратегии социально-экономического развития РФ, Стратегии про-

странственного развития РФ, Стратегического прогноза РФ и аналогичных документов уровня субъектов РФ и муниципальных образований.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на уровне субъекта Российской Федерации. Базовый документ уровня субъектов РФ «Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». По состоянию на 12.08.2016 в Реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 44 таких документа. ФЗ № 172-ФЗ установлено, что порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта РФ определяется законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ (ст. 32). Одновременно установлено, что «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, осуществляет методическое обеспечение разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта РФ». В настоящее время требования к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ определены Приказом бывшего Министерства регионального развития РФ от 27.02.2007 № 14⁸. Формат методического обеспечения этого вида документов по ФЗ № 172-ФЗ не определен.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на уровне субъекта Российской Федерации. Порядки разработки и корректировки прогнозов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный периоды должны определяться высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (ФЗ № 172-ФЗ ст. 33 и 35). Собственно прогнозы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный периоды должны разрабатываться и корректироваться в регионах при методическом содействии федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития (Там же). По состоянию на 12.08.2016 в Реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 16 документов уровня субъекта РФ с типом документа

⁸ См.: <<http://www.gosthelp.ru/text/Prikaz14ObutverzhdaniiTre.html>>.

«прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период» и 55 документов уровня субъекта РФ с типом документа «прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период». Общий для регионов формат методического обеспечения прогнозов не определен.

Порядок разработки и утверждения, период действия, а также требования к составу и содержанию Бюджетного прогноза субъекта РФ на долгосрочный период устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с соблюдением требований БК (ФЗ № 172-ФЗ ст. 34). Методические рекомендации органам государственной власти субъектов РФ по долгосрочному бюджетному планированию разработаны Министерством финансов РФ⁹. По состоянию на 12.08.2016 в Реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 4 бюджетных прогноза субъектов РФ (Республика Дагестан, Кировская, Свердловская и Архангельская области).

Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования на уровне субъекта Российской Федерации. Требования к порядку разработки государственных программ субъекта РФ в Федеральном законе ФЗ № 172-ФЗ не отражены. Их разработка должна осуществляться по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (ФЗ № 172-ФЗ, ст. 37). Методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ включают и федеральный, и региональный уровни (утв. Приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690). С этим документом логически связаны Методические рекомендации по составлению и исполнению бюджетов субъектов РФ, которые представлены письмом Минфина России от 30.09.2014 № 09-05-05/4884.

По состоянию на 12.08.2016 в Реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 557 документов уровня субъекта РФ с типом документа «государственные программы».

ФЗ № 172-ФЗ (ст. 36) предусматривает разработку Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Требования к порядку или методике разработки этого документа в Федеральном законе ФЗ № 172-ФЗ не отражены. Их разработка должна осуществляться по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ при методическом

⁹См.: <http://minfin.ru/ru/document/?id_4=94598&area_id=4&page_id=2104&popup=Y#ixzz4BUOZE1nJ>.

содействии федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию *в сфере социально-экономического развития субъектов РФ* и муниципальных образований.

В части схем территориального планирования субъекта РФ действуют Методические рекомендации по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов РФ (утв. Приказом бывшего Минрегиона России от 19.04.2013 № 169). По ФЗ № 172-ФЗ (ст. 38) схемы «основываются на положениях стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, стратегий социально-экономического развития макро-регионов и отраслевых документов стратегического планирования РФ с учетом требований, определенных Градостроительным кодексом РФ и схемами территориального планирования РФ». По состоянию на 12.08.2016 в Реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 10 схем территориального планирования трех субъектов РФ (Республика Алтай, Республика Тыва и Тамбовская область).

Стратегическое планирование на уровне муниципального образования. В муниципальных районах и городских округах по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться стратегии социально-экономического развития муниципального образования и планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития муниципального образования (ФЗ № 172-ФЗ, ст. 39). Законом установлено, что порядок разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования определяется, в случае необходимости, каждым муниципальным образованием самостоятельно. Единые методические рекомендации разработки стратегий социально-экономического развития муниципального образования и планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования не предусмотрены.

Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период и порядок разработки и утверждения, период действия, а также требования к составу и содержанию бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период разрабатываются и устанавливаются местной администрацией с соблюдением требований Бюджетного кодекса и Методических рекомендаций по составлению и исполнению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основе государ-

ственных (муниципальных) программ (Письмо Минфина России от 30 сентября 2014 г. № 09-05-05/4884).

Муниципальные программы утверждаются местной администрацией муниципального образования (ст. 179 БК). Порядки разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ и методические рекомендации по разработке муниципальных программ отдельных субъектов РФ разрабатываются и устанавливаются муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Кроме указанных выше, действует большая группа документов муниципальных образований, не регламентированных ФЗ № 172-ФЗ. В их числе документы территориального планирования муниципальных образований: схемы территориального планирования муниципальных районов; генеральные планы поселений; генеральные планы городских округов. Состав, порядок подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов устанавливаются в соответствии с Градостроительным кодексом, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (Градостроительный кодекс, ст. 18). Методические рекомендации по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов утверждены Приказом Минрегиона России от 26 мая 2011 г. № 244.

В настоящее время действует «Положение о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов РФ и проектов документов территориального планирования муниципальных образований» (утв. Постановлением Правительства РФ от 24.03.2007 № 178). Федеральным законом от 23.07.2008 № 160-ФЗ) определено, что «Порядок согласования документов территориального планирования муниципальных образований, состав и порядок работы согласительной комиссии устанавливаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти».

Федеральная информационная система стратегического планирования. Крайне сложной и трудоемкой представляется работа по реализации требования ФЗ № 172-ФЗ (ст. 14) о создании федеральной информационной системы стратегического планирования «на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных офи-

циальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления». На данном этапе в ГАС «Управление», выполняющей одновременно роль информационной системы стратегического планирования, реализуются функции:

- государственной регистрации документов стратегического планирования;
- ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования.

Остальные функции будут наращиваться постепенно, в течение нескольких лет, в том числе функции:

- мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;
- мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования;
- доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием единой системы идентификации и аутентификации;
- разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования;
- информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.

Порядок функционирования федеральной информационной системы стратегического планирования, порядок информационного взаимодействия с иными информационными системами, в соответствии с ФЗ № 172-ФЗ, а также требования к пользователям, обладателям информации, содержащейся в ней, эксплуатации и ведению системы устанавливаются Правительством Российской Федерации. Состояние организационно-методической базы системы информационного обеспечения представлено в табл. 2.

Таблица 2. Методические документы и нормативные акты информационного обеспечения стратегического планирования (ст. 14 ФЗ № 172-ФЗ) на 12.08.2016

Информационное обеспечение стратегического планирования (ст. 14 ФЗ № 172-ФЗ)		
№ п.п.	Наименование документа	Нормативный акт
1	Правила государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования»
2	Требования к форме уведомления об утверждении (одобрении) документа стратегического планирования или внесения в него изменений, порядка ее заполнения и представления	Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 831 «Об установлении требований к форме уведомления об утверждении (одобрении) документа стратегического планирования или внесении в него изменений, порядка ее заполнения и представления»
3	Структура и порядок присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования	Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 832 «Об утверждении структуры и порядка присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования»
4	Развитие Федеральной государственной информационной системы территориального планирования	Приказ Минэкономразвития России от 24 сентября 2015 г. № 672 «О межведомственной рабочей группе по совершенствованию и перспективному развитию федеральной государственной информационной системы территориального планирования»

Результаты анализа информации о действующих документах, организационном и методическом обеспечении системы стратегического планирования. Анализ информации о действующих документах, организационном и методическом обеспечении системы стратегического планирования показывает следующее:

1. *Целеполагание на федеральном уровне.* Методическое обеспечение разработки и реализации базовых документов целеполагания федерального уровня до настоящего времени не разработано. Вопрос о необходимости, целесообразности, организации и формах методического сопро-

вождения разработки и реализации документов целеполагания федерального уровня остается открытым. По состоянию на 12.08.2016 Порядок разработки утвержден лишь для стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 823).

2. *Действующие документы целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.* Документы разрабатывались и вводились в период с 1996 по 2015 г. Документы существенно различаются по типам (доктрины, концепции, политики, стратегии), по уровню принятия решения об их введении, а их действие распространяется на различные сферы деятельности, которые прямо или косвенно связаны со сферами возникновения вызовов и угроз национальной безопасности, но порядок и методика их разработки не регламентированы.

3. *Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне.* Статья 19 ФЗ № 172-ФЗ термин «отраслевой» трактует широко – как «определенную сферу или отрасль экономики». Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации (п. 3) (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1162), относят к этой группе документов «отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегии отдельных сфер социально-экономического развития и иные документы стратегического планирования». Этими же правилами (п. 13) установлено, что «координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки отраслевого документа обеспечивает разработчик отраслевого документа, а сам документ «утверждается (одобряется) Правительством Российской Федерации». Формат такого обеспечения не определен. Информация о методике (методиках) разработки таких документов отсутствует. В результате перечень таких документов (концепций, стратегий) остается открытым, а сами документы разномасштабными, подготовленными на разной методической основе, трудно классифицируемыми и оцениваемыми с позиций соответствия целеполаганию социально-экономического развития РФ и развития той или иной отрасли.

Методическое обеспечение разработки Стратегии пространственного развития Российской Федерации ФЗ № 172-ФЗ не предусмотрено, а методическое обеспечение и координация разработки Стратегии социально-экономического развития макрорегионов возложено на «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (методические рекомендации отсутствуют).

В результате практически невозможно придать системный характер документам пространственного и территориального планирования, гармонизировать Стратегию пространственного развития Российской Федерации, Стратегию социально-экономического развития макрорегионов, Схемы территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровней по приоритетам, целям, задачам, периодам реализации, показателям и индикаторам.

4. *Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на федеральном уровне.* Работа методически обеспечена в части Прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период (июнь 2016 г.). Для среднесрочного прогноза социально-экономического развития ФЗ № 172-ФЗ устанавливает, что федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, осуществляет координацию и методическое обеспечение его разработки (методические рекомендации, разработанные в соответствии с нормами ФЗ № 172-ФЗ, отсутствуют). Вопросы организации, форм и способов методического обеспечения остаются открытыми. Продолжает действовать Приказ Минэкономразвития РФ от 30 ноября 2009 г. № 492 об утверждении Методических рекомендаций по разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, не корреспондирующий с требованиями ФЗ № 172-ФЗ. Методические рекомендации по разработке Стратегического прогноза, подготовка которого должна быть завершена до 01.01.2017, отсутствуют.

5. *Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования на федеральном уровне.* Действуют Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (утв. Приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690) и актуализированный Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 21.05.2012 № 499, от 11.12.2012 № 1283, от 20.12.2012 № 1351, от 17.10.2013 № 931, от 28.03.2014 № 242, от 21.07.2014 № 679, от 24.11.2014 № 1241, от 26.12.2014 № 1505, от 26.12.2014 № 1507, от 17.07.2015 № 721, от 10.02.2016 № 90, от 05.04.2016 № 271, от 25.05.2016 № 457)).

Разработку Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации методически обеспечивает «Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития» (Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 789). Разработка Планов деятельности федерального органа исполнительной власти регламентирована Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 1449 «О порядке разработки, корректировки планов деятельности федерального органа исполнительной власти». Минэкономразвития России своим приказом утвердил Методические рекомендации по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ (Приказ Минэкономразвития России от 15.02.2016 № 68).

6. *Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на уровне субъекта Российской Федерации.* ФЗ № 172-ФЗ не предусматривает обязательную разработку соответствующих методических рекомендаций для региональных стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Продолжают действовать «Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» (Приказ Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»)¹⁰.

¹⁰ См.: <<http://www.gosthelp.ru/text/Prikaz140butverzhdeniiTre.html>>.

Разработка методических рекомендаций для региональных стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в соответствии с ФЗ № 172-ФЗ остается актуальной.

7. *Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на уровне субъекта Российской Федерации.* Документы централизованно разработанными на федеральном уровне методическими рекомендациями не обеспечиваются. Исключение составляет разработка бюджетных прогнозов, для которых Минфин России разработал Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию¹¹.

В результате по состоянию на 12.08.2016 более 50 субъектов Российской Федерации провели самостоятельно исследовательскую и методическую работу и постановлениями своих правительств ввели порядки разработки и корректировки прогнозов социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный периоды, либо только на долгосрочный или среднесрочный периоды.

8. *Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования на уровне субъекта Российской Федерации.* Имеется методическое обеспечение разработки государственных программ и схем территориального развития.

9. *Документы органов местного самоуправления.* Стратегическое планирование на уровне муниципального образования централизованно разрабатываемыми (и принятыми либо рекомендованными на федеральном уровне или региональном уровне) организационно-методическими документами не обеспечивается. Исключение составляет разработка бюджетных прогнозов, для которых Минфин России предлагает регионам и муниципальным образованиям Методические рекомендации по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ (Письмо Минфина России от 30 сентября 2014 г. № 09-05-05/4884). Несмотря на то что в ФЗ № 172-ФЗ стратегическое планирование на муниципальном уровне рассматривается только для уровня муниципальных районов и городских округов (ст. 39), фактически эта деятельность осу-

¹¹ См.: <http://minfin.ru/ru/document/?id_4=94598&area_id=4&page_id=2104&popup=Y#ixzz4BUOZE1nJ>.

ществляется во всех типах муниципальных образований, а ГАС «Управление» регистрирует все такие документы. Например:

Регистрационный номер 35228011056115004406001

Дата регистрации 10.03.2016

СВЕДЕНИЯ О ДОКУМЕНТЕ:

Уровень документа – уровень муниципального образования Российской Федерации (сельское поселение)

Вид документа – Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период;

Наименование документа – «Долгосрочный прогноз социально-экономического развития Вяжинского сельского поселения Кашарского района Ростовской области на период до 2030 года»

Дата вступления в силу документа 29.01.2014

Участник стратегического планирования, решением которого утвержден (одобрен) документ:

АДМИНИСТРАЦИЯ ВЯЖИНСКОГО СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ

Статус документа Действующий.

Муниципальные образования – участники стратегического планирования вынуждены сами создавать и предлагают к регистрации методические документы, даже на уровне сельских поселений.

3. Состояние системы стратегического планирования Российской Федерации: мониторинг организационного и методического обеспечения (по результатам опроса субъектов РФ, 2016 г.)

Анкетный опрос был организован Минэкономразвития России (Письмо Минэкономразвития руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации от 03.03.2016 № Д01и-42 «О проведении опроса по вопросам стратегического планирования»). Анкета разработана и результаты опроса обработаны НИУ ВШЭ.

3.1. Организационное обеспечение реализации ФЗ № 172-ФЗ

Региональные законы

В качестве основного организационного документа регионы рассматривают введение региональных законов о стратегическом планировании.

Ряд регионов решает вопросы стратегического планирования решениями, принимаемыми исключительно на уровне исполнительной власти.

ФЗ № 172-ФЗ в гл. 2, 8, 9, 10, 14 содержит нормы, определяющие полномочия участников стратегического планирования, регламентирующие организацию и распределение ответственности за подготовку документов, их корректировку и методическое обеспечение.

Для выполнения требований ФЗ № 172-ФЗ субъекты Российской Федерации активно вводят региональные законы о стратегическом планировании. Ответы регионов на вопрос о состоянии разработки такого закона представлены на рис. 1.

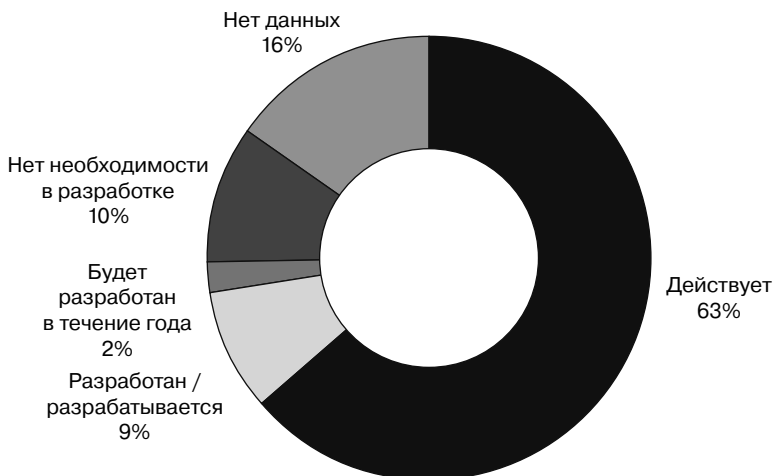


Рис. 1. Состояние разработки региональных законов о стратегическом планировании

Результат опроса показал, что лишь 10% регионов предполагают решать вопросы организации системы стратегического планирования без принятия соответствующего закона, т.е. на основе НПА органов исполнительной власти.

Органы управления

Практически во всех органах исполнительной власти определены подразделения с функциями стратегического планирования. Специализированные департаменты и отделы в органе исполнительной власти, реализующие функции в сфере стратегического планирования, образованы,

соответственно, в 38 и 41% субъектов РФ. В 38% случаев функции стратегического планирования распределены по различным подразделениям министерств или комитетов (рис. 2). Численность таких подразделений колеблется от 10 до 50 и более человек (рис. 3).

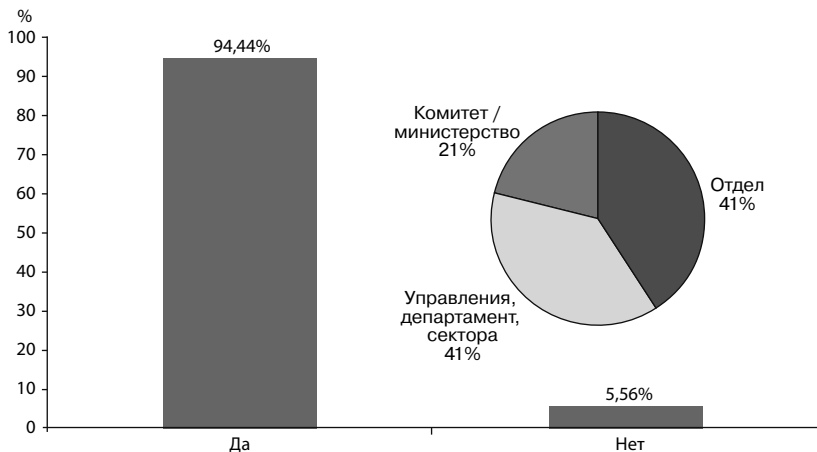


Рис. 2. Наличие структурных подразделений, реализующих функции стратегического планирования в регионе

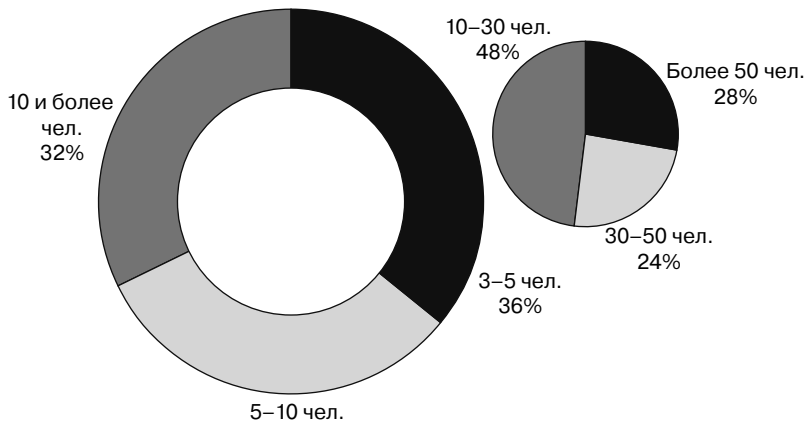


Рис. 3. Численность структурных подразделений, реализующих функции стратегического планирования в регионе

Внешние исполнители

Недостаток специальных компетенций органами исполнительной власти компенсируется привлечением компетенций внешних исполнителей. Ответы на вопрос «Привлекаются ли в регионах внешние исполнители из числа бюджетных учреждений (в том числе вузы, НИИ и т.п.) и коммерческих организаций для целей разработки документов стратегического планирования» представлены на рис. 4.

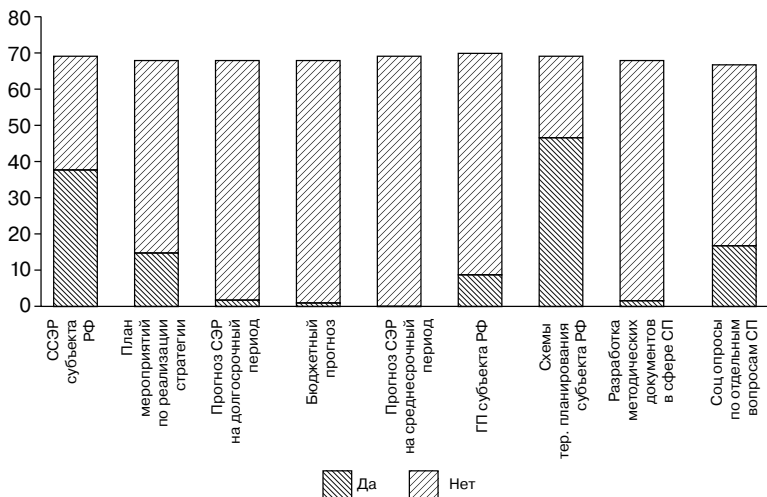


Рис. 4. Участие внешних исполнителей в разработке документов стратегического планирования

Можно заметить, что внешними экспертами выполнялись стратегии и схемы территориального планирования (ТП), при том что классическим заказом власти у экспертного сообщества, в том числе в мировой практике, является система прогнозов (оперативных, средне- и долгосрочных, глобальных, страновых, отраслевых, по сферам управления и т.п.). Это естественно, так как прогнозирование требует специальной квалификации, а содержание собственного штата прогнозистов является нерентабельным. Можно предположить, что система прогнозов не воспринимается ОИВ как значимый элемент стратегического планирования и управления в принципе.

Нежелание, отсутствие навыков и регламентации использования результатов прогностической работы у ОИВ в ряде регионов, равно как

и недостаточное внимание соответствующей поддержки на федеральном уровне этой работе в регионах, следует рассматривать в качестве одного из важнейших рисков эффективности всей системы стратегического планирования.

Взаимодействие с бизнесом и НКО

Проблемная ситуация складывается с отсутствием системной практики взаимодействия при формировании и реализации стратегических планов региональной власти со стейкхолдерами: бизнесом и НКО при формировании и реализации стратегических планов социально-экономического развития регионов. Значимость таких взаимодействий очевидна региональным властям, при том что опыт формирования таких взаимодействий минимален и ограничивается формальной организацией общественных слушаний. Мнение бизнеса не является основой при разработке стратегии и не анализируется на постоянной основе. Ситуация осложняется отсутствием в ФЗ № 172-ФЗ в составе «участников стратегического планирования» хозяйствующих субъектов реального сектора экономики.

В то же время 90% респондентов считают необходимым согласовывать цели стратегического развития с компаниями реального сектора экономики (рис. 5).

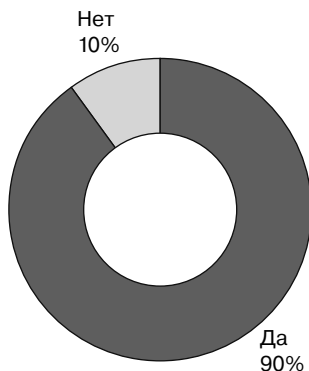


Рис. 5. Существует ли необходимость согласования целей стратегического развития с бизнесом?

Представляют интерес результаты опроса организаций членов Российского союза промышленников и предпринимателей, проведенного

РСПП и НИУ ВШЭ в 2015 г. по вопросам их отношения к системе стратегического планирования по ФЗ № 172-ФЗ.

Наиболее значимые выводы

Государственное стратегическое планирование оказывает слабое влияние на стратегическое планирование в компаниях. Несмотря на то, что большая часть лиц, ответственных за стратегическое планирование в компаниях, знакома с содержанием ФЗ № 172-ФЗ, его принятие повлияло на работу бизнеса лишь в одной компании из пяти. В то же время среди респондентов, отметивших наличие собственной стратегии развития компании (72%), лишь каждый четвертый заявил о том, что она никак не увязана с государственными стратегическими документами. Причем некоторые респонденты утверждают, что стратегии их компаний увязаны с государственным стратегическим планированием на 100%. Это позволяет говорить о значительном потенциале влияния государственного стратегического планирования на планирование компаний, до настоящего времени используемом недостаточно.

Большая часть респондентов (63%) признала целесообразным привлечение негосударственных компаний и компаний с государственным участием к разработке, реализации и мониторингу документов государственного стратегического планирования. Наиболее привлекательной формой участия в этих процессах респонденты назвали участие в обсуждении документов через сайт соответствующего органа власти.

В качестве наиболее значимых для бизнеса документов стратегического планирования респонденты отметили не входящие в создаваемую ФЗ № 172-ФЗ систему документов: Основные направления налоговой политики и Основные направления кредитно-денежной политики.

Документы целеполагания оценены респондентами как более значимые для принятия бизнесом стратегических решений по сравнению с документами прогнозирования, планирования и программирования.

Среди документов стратегического планирования наибольшее влияние на бизнес оказывают отраслевые документы стратегического планирования.

Из ответов респондентов о положительном влиянии документов государственного стратегического планирования для их компаний следует, что прогнозы социально-экономического развития играют важную роль в планировании их деятельности.

Оценивая проблемы в существующей системе государственного стратегического планирования, некоторые респонденты отметили, что эта

система может создать проблемы в том числе и для бизнеса – через увеличение документооборота.

Среди проблем существующей системы государственного планирования респонденты чаще всего отмечали недостаточную точность прогнозирования и низкое качество реализации стратегий.

ФЗ № 172-ФЗ предусматривает общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования (ст. 13, ст. 14 п. 2.7). Взаимодействие с бизнесом и НКО участников стратегического планирования в подавляющем большинстве регионов регламентируется внутренними распорядительными документами (рис. 6).

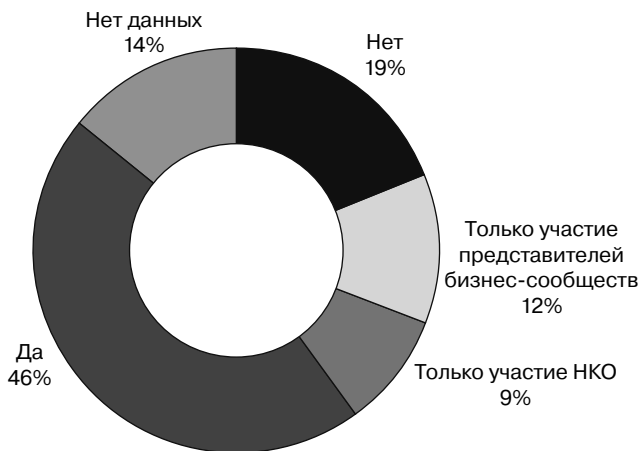


Рис. 6. Как регламентируется участие бизнеса и НКО в работе над документами?

В рамках дополнительных интервью регионы (респонденты) не смогли сформулировать желательные направления и формы работы по совершенствованию межорганизационных взаимодействий, при этом подчеркивали, что документы стратегического планирования экономического развития реализуется именно в реальном секторе экономики и требуют сложной координации.

Регионы используют различные формы взаимодействия с НКО в процессе стратегического планирования. Наиболее активно используется механизм общественных слушаний и консультаций с общественными движениями (рис. 7).

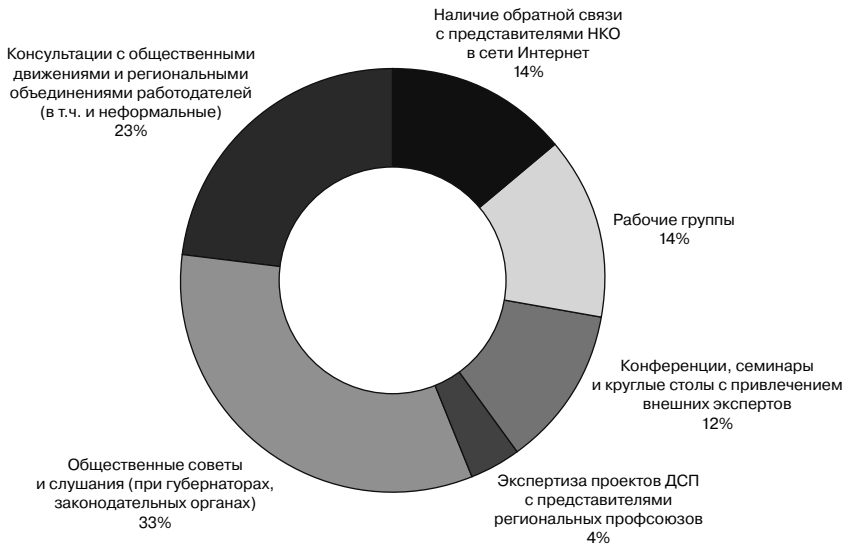


Рис. 7. Какие формы взаимодействия субъектов НКО являются приоритетными в регионе?

Анкета содержала открытый вопрос «Укажите, по каким вопросам есть необходимость учитывать мнение НКО при разработке и реализации документов стратегического планирования (в порядке убывания значимости)».

Все ответы субъектов РФ были сгруппированы по 10 направлениям (рис. 8): вопросы социальной политики; вопросы миграционной политики; приоритеты, цели, задачи развития; вопросы экологии; вопросы социально-экономической безопасности; вопросы гражданского общества и НКО; вопросы МСП/бизнеса; вопросы инвестиционной политики и ЖКХ; вопросы государственного и муниципального управления.

Первым в рейтинге вопросов, по которым разработчики считают необходимым учитывать мнение НКО, оказались «приоритеты, цели, задачи развития» своего региона (24%), включая приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики, конкурентные преимущества, недостатки, возможности, угрозы, инновационное развитие отраслей экономики и т.д.

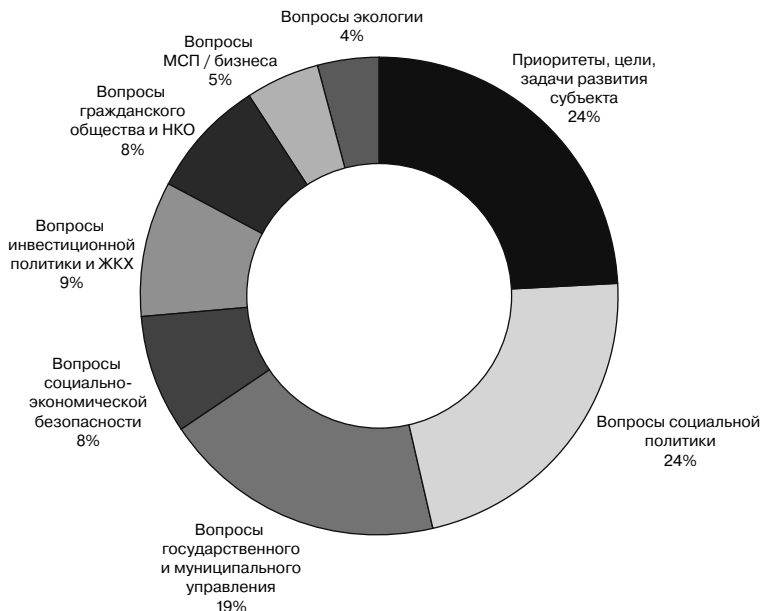


Рис. 8. Вопросы, по которым необходимо учитывать мнение НКО при разработке и реализации документов стратегического планирования

На втором месте – вопросы социальной политики (22%): развитие социальной сферы, человеческого потенциала; социальное обслуживание и социальная защита населения; повышение уровня и качества жизни населения.

На третьем месте – вопросы государственного и муниципального управления: всё, что касается механизмов реализации документов стратегического планирования, разработки региональной нормативной правовой базы, разработки и актуализации стратегии социально-экономического развития, программ развития региона и планов их реализации, предложений по взаимодействию гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти.

Показательно, что наименее значимыми для органов государственного управления региона оказались вопросы взаимодействия НКО и представителей гражданского общества в сфере малого и среднего предпринимательства, экологии и миграционной политики.

Отдельно стоит отметить комментарии Московской области – «во взаимодействии с НКО нет необходимости» и Москвы: «мнение НКО необходимо учитывать в зависимости от типа документа стратегического планирования в пределах компетенции НКО».

Практика взаимодействия с ключевыми стейкхолдерами – бизнесом, экспертами и НКО при формировании документов стратегического планирования на данный момент не является приоритетным объектом работы для региональных властей – участников процесса. Так, о привлечении бизнеса к участию в разработке документов стратегического планирования на постоянной основе (рис. 9) сообщила примерно треть ответивших на соответствующий вопрос респондентов. В основном такое взаимодействие носит ситуативный характер.

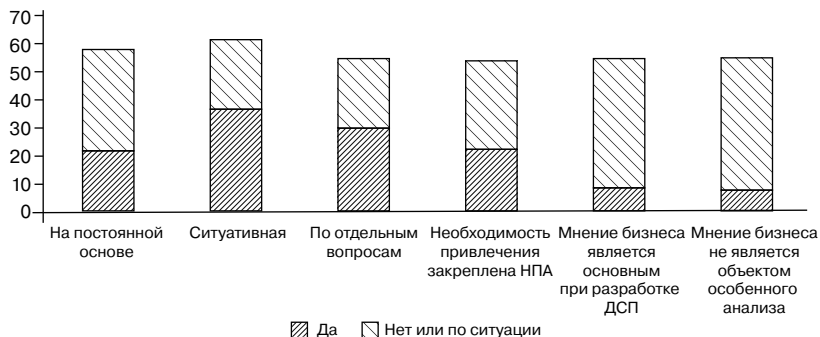


Рис. 9. Как разработчики документов стратегического планирования взаимодействуют с бизнесом?

Кадры и ответственность (повышение специализации кадров для реализации норм ФЗ-172)

В решении вопросов эффективности системы стратегического планирования решающим фактором является уровень квалификации кадров государственных служащих – участников стратегического планирования. Однако, как показал опрос, лишь 13% респондентов дали положительный ответ на вопрос о наличии региональной программы повышения квалификации кадров в сфере стратегического планирования (рис. 10). Восприятие потребности в развитии компетенций в рамках новой системы минимально. Поэтому в регионах практически отсутствует активная системная деятельность по развитию компетенций в исследуемой сфере и организации дополнительного образования государственных и муниципалитетов.

ципальных служащих. Очевидно, что регионы не чувствуют запроса на новые компетенции и воспринимают изменения в системе стратегического планирования как сугубо бюрократические. В условиях отсутствия в региональных органах исполнительной власти ориентации на развитие навыков и компетенций собственных служащих, возможным направлением повышения качества системы является ориентация на возможности экспертного и консультационного сообщества. За властью может закрепляться функция дирижирования внешними компетенциями без принципиального изменения собственных компетенций.

Однако мониторинг подтверждает ограниченность практики и нехватку необходимого опыта работы с внешними консультантами, общее стремление к минимизации использования потенциала внешних исполнителей в будущем.

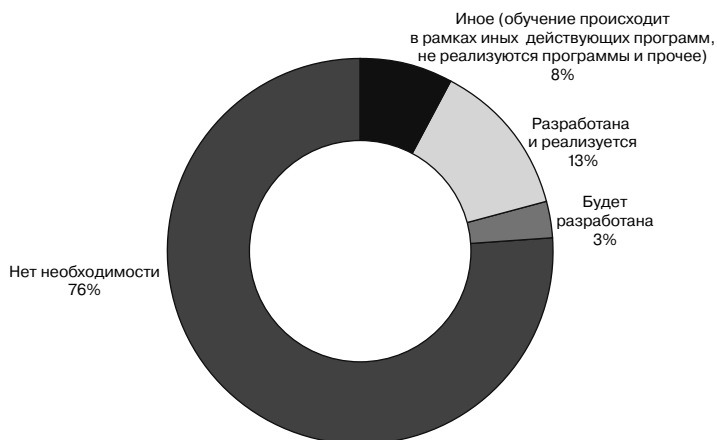


Рис. 10. Наличие региональной программы подготовки и повышения квалификации кадров в сфере стратегического планирования

Отношение к содержанию стратегий социально-экономического развития регионов

Базовым документом в системе, определяющим целеполагание на долгосрочную и среднесрочную перспективу, приоритеты и направления стратегического развития, является стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Динамика факторов нестабильности внешних и внутренних условий, влияющих на состояние и перспективы социально-экономического развития Российской Федерации, стимулирует обсуждение основного методологического вопроса формирования одного из важнейших базовых документов регионального стратегического планирования – региональных стратегий социально-экономического развития, а именно: должна ли такая стратегия быть проработана в деталях и выполнять роль долгосрочного плана, либо – служить рамочным документом. В таком рамочном документе его содержание ограничивалось бы миссией региона, целями, направлениями и приоритетами развития, определялись бы этапы, контрольные макропоказатели и рекомендуемые механизмы решения приоритетных задач.

Респондентам был задан вопрос «Каким, с Вашей точки зрения, должно быть содержание стратегии социально-экономического развития региона как инструмента управления и планирования? Выберите один из вариантов:

1. Стратегия должна носить скорее идеологический, рамочный характер (включать только приоритетные цели, задачи и общие направления развития). При этом детализация направлений развития и конкретных проектов должна быть вынесена из стратегии в отдельные документы стратегического планирования.

2. Стратегия должна носить характер всеобъемлющего долгосрочного плана, быть достаточно детализирована, т.е. содержать конкретные механизмы, ресурсы и мероприятия, а также включать конкретные проекты по отраслевым направлениям развития и сферам деятельности».

Подавляющее большинство (более 68% респондентов) считает, что региональные стратегии социально-экономического развития должны носить рамочный характер, лишь 32% респондентов считают целесообразным относиться к стратегии, как к плану действий.

Изменения представления о качестве региональной стратегии социально-экономического развития

Вопросы анкеты предлагали определить, какие условия для качественной разработки и реализации проекта стратегии социально-экономического развития субъекта РФ (ССЭР) представляются значимыми (рис.11).

Каждый столбец диаграммы – среднее значение оценки значимости фактора (условия) по 8-балльной шкале. Количество ответов по каждому из вопросов колебалось примерно от 50 до 75.

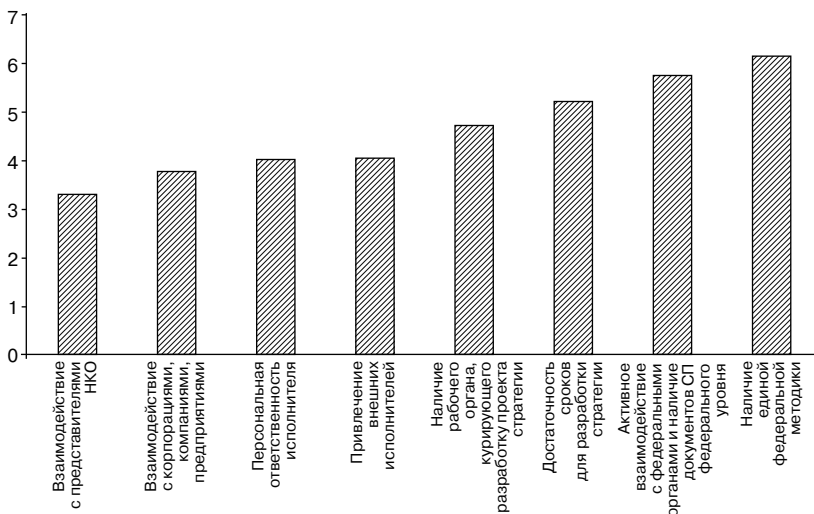


Рис. 11. Условия качественной разработки стратегии

Очевидно, что в условиях четкого и единообразного понимания в регионах целей, преимуществ и проблем создания и функционирования новой системы, неизменным остается и представление об условиях качественной разработки и реализации формирующих ее документов.

Анализ показывает, что, по оценкам региональных участников стратегического планирования, наиболее сильное влияние на качество стратегии оказывают три фактора: «наличие единой федеральной методики по подготовке проекта стратегии» вкпе с «активным взаимодействием с федеральными органами исполнительной власти и наличием документов стратегического планирования федерального уровня (прогноз, стратегия)», а также «достаточность сроков для разработки». Существенно меньшее влияние на качество документа, по мнению регионов, оказывают вопросы внутренней организации работ и взаимодействия с НКО и бизнесом.

Для текущего этапа становления системы большинство респондентов не придали значения ключевым институтам взаимодействия с основными стейкхолдерами – бизнесом, экспертным сообществом и НКО. Иллюстрируют это рис. 11, 12.

Залогом успеха считается взаимодействие с федеральным уровнем, наличие новых рабочих органов и достаточность сроков разработки.

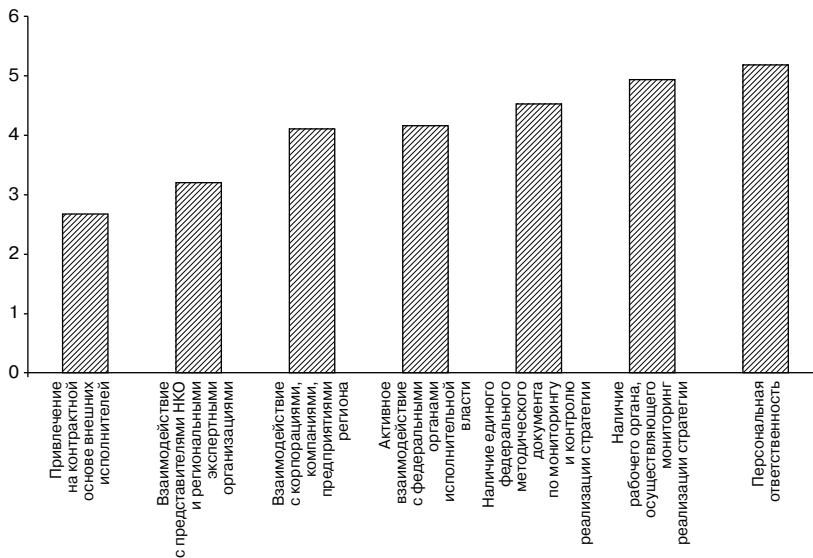


Рис. 12. Условия качественной реализации стратегии социально-экономического развития региона

В структуре основных условий качественной реализации стратегии (рис. 12) регионы выделяют закрепление за конкретными должностными лицами персональной ответственности за реализацию задач и достижение целей стратегии и наличие рабочего органа, осуществляющего мониторинг ее реализации, а также «наличие единого федерального методического документа по мониторингу и контролю реализации стратегии». Показательно, что взаимодействия с НКО, бизнесом и внешними исполнителями оцениваются как существенно менее значимые факторы.

Для адекватного учета существенных изменений в структуре и масштабах влияния внешних и внутренних факторов на условия развития региона стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации нуждаются в систематической корректировке и более широкой актуализации.

В структуре основных причин внесения изменений в региональные стратегии социально-экономического развития, вынесенных в опросник анкеты (рис. 13), 68% респондентов отметили, что основной причиной внесения изменений в региональные стратегии социально-экономического развития является перестройка системы в соответствии с требованиями

ФЗ № 172-ФЗ; 39% – видят причину в необходимости содержательного пересмотра целей и учета рисков невыполнения установленных стратегией показателей и индикаторов. Гипотеза о существенном влиянии смены руководителя региона не подтвердилась. Вступление в должность высшего должностного лица с его программой как причину внесения изменений в стратегию выделили лишь 3% опрошенных регионов.



Рис. 13. Причины корректировок и внесения изменений в региональные стратегии

В своих комментариях респонденты отмечали к качеству причин корректировок региональных стратегий необходимость оперативного учета инициатив федеральных органов власти в связи с меняющейся экономической и геополитической обстановкой в мире (Ярославская, Тюменская, Вологодская области), а также ожидание выхода методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, которые должны быть разработаны в соответствии с ч. 5 ст. 32 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (Республика Мордовия).

Выводы и предложения

Анализ результатов опроса и интервью с представителями регионов – участниками опроса позволяет сделать ряд выводов и сформулировать предложения по решению вопросов организации работы по выполнению положений ФЗ № 172-ФЗ.

1. Проблемные вопросы разработки и актуализации базовых документов стратегического планирования:

- действующие методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации не доработаны, а введенные ранее – не учитывают требования ФЗ № 172-ФЗ, замечания и предложения субъектов Российской Федерации;
- стала проблемой незавершенность работы по формированию актуального прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период. В результате отсутствует основа для прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на долгосрочный период и, соответственно, для стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- требует решения вопрос актуализации и/или продления действующих документов стратегического планирования федерального уровня и уровня макрорегионов: концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г., стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.

Предлагаемое решение

Перечисленные выше документы, по мнению регионов, следовало бы принять не позднее III кв. 2016 г., поскольку до 1 января 2017 г. на их основе должны быть сформированы документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации, а в ряде субъектов Российской Федерации документы стратегического планирования необходимо было принять еще до 1 января 2016 г. в связи с завершением действия документов-предшественников.

2. В ст. 13 Закона № 172-ФЗ установлено, что проекты стратегических документов выносятся на общественное обсуждение, при этом прогноз

социально-экономического развития и бюджетный прогноз (согласно п. 1 ст. 39) разрабатываются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, который не предусматривает общественные обсуждения этих документов.

Предлагаемое решение

Необходимо принять согласованное решение Минфина и Минэкономразвития России.

3. Вопросы кадрового и экспертного сопровождения.

Регионы считают целесообразным сформировать систему подготовки и повышения квалификации кадров в сфере стратегического планирования, в том числе при поддержке федерального бюджета.

При подготовке среднесрочных, долгосрочных и стратегических прогнозов важным элементом процедур прогнозирования являются экспертные процедуры. Количество экспертов, квалификация которых позволяет получить прогноз приемлемой точности, в регионах критически низкое. При этом, по мнению региональных руководителей, прогнозы «экспертов-варягов» имеют существенно меньшую надежность, чем прогнозы высококвалифицированных региональных экспертов. Кроме того, муниципальным образованиям вменена подготовка долгосрочных и среднесрочных прогнозов. В силу кадровых проблем для большей части муниципальных образований подготовка «реальных» прогнозов является невозможной.

Предлагаемое решение

Необходимы:

- создание централизованной системы подготовки кадров прогнозистов для регионов на базе ведущих университетов и специализированных научных центров, включая методическое и необходимое программное обеспечение;
- разработка федеральной дорожной карты по подготовке кадров государственных и муниципальных служащих в сфере стратегического планирования;
- формирование региональных либо межрегиональных прогнозно-аналитических служб при органах государственной власти субъектов Российской Федерации с правом привлечения высококвалифицированных экспертов вне процедур Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», где базовым критерием для заключения контракта является наиболее низкая цена.

4. Разработка межмуниципальных документов стратегического планирования.

Стоимость работ по подготовке стратегий муниципальных образований, включая затраты на экспертные и аналитические процедуры, является значительной. Квалификация экономических служб большей части муниципальных образований не позволит им подготовить документ необходимого качества. Поэтому в предложенной постановке муниципальные стратегии могут стать чисто имитационным документом (или тиражируемой копией).

Предлагаемое решение

Законодательное расширение состава субъектов планирования: кроме понятия «макрорегион», объединяющего несколько экономически связанных субъектов Российской Федерации, ввести понятие, позволяющее объединить несколько муниципальных образований для подготовки единой межмуниципальной стратегии (наиболее актуально для агломераций, территорий опережающего развития и т.п.).

5. Вопросы координации работ.

Нуждается в совершенствовании деятельности по координации работы по подготовке документов стратегического планирования между региональным и федеральным уровнями и привлечению к этой работе системообразующих компаний.

Предлагаемое решение

Предусмотреть помимо процедур декомпозиции целей и задач федерального уровня на уровень региона процедуры согласования целей и ключевых показателей достижения целей между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации, касающихся развития субъекта Российской Федерации. В настоящий момент необходимость проведения таких процедур нигде не зафиксирована;

законодательно закрепить обязанность коммерческих компаний, независимо от формы собственности последних, предоставлять по установленному перечню показателей исходные данные для разработки бюджетных, среднесрочных, долгосрочных и стратегических прогнозов при условии соблюдения разработчиками прогнозов коммерческой тайны.

6. Нуждается в совершенствовании работа по координации подготовки документов стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях с кредитно-финансовыми учреждениями.

Предлагаемое решение

Предусмотреть в ФЗ № 172-ФЗ норму о предоставлении органам исполнительной власти – разработчикам документов стратегического планирования информации кредитно-финансовыми учреждениями, находящимися на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования информации об объемах вкладов и других транзакций (по установленному перечню показателей), необходимых для расчетов доходов и расходов населения при формировании документов стратегического планирования.

3.2. Оценка состояния методического обеспечения реализации ФЗ № 172-ФЗ

Взгляд регионов на методическое обеспечение системы стратегического планирования

Решение проблемы создания единой методологии СП, закрепленной в гармонизированной системе организационно-методических документов, остается актуальной. Более того, подавляющее число респондентов (~ 85%) считают, что методическое обеспечение разработки и реализации документов стратегического планирования должно разрабатываться централизованно и быть унифицированным для всех субъектов Российской Федерации, включая муниципальный уровень (рис. 14).

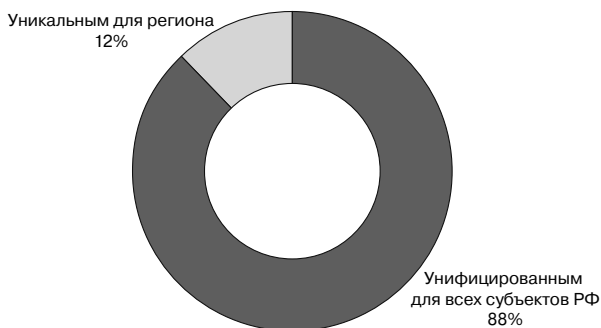


Рис. 14. Необходима ли унификация методического обеспечения системы стратегического планирования в целом?

Одновременно развивается практика самостоятельной разработки регионами методических рекомендаций для подготовки различных документов стратегического планирования, что неизбежно мультиплицирует затраты на их создание без гарантии надлежащего качества (рис. 15).

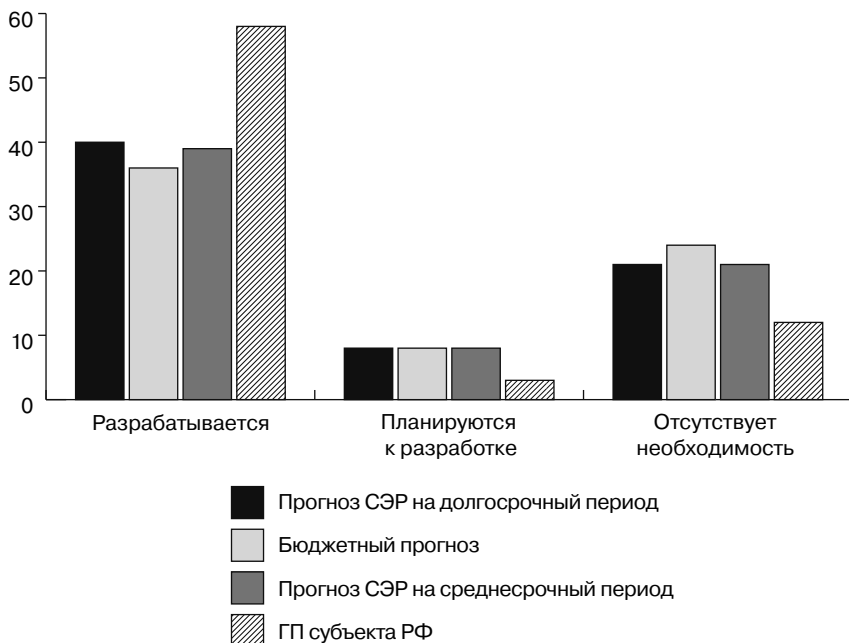


Рис. 15. Состояние разработки региональных методических рекомендаций для различных видов документов

Примечание. Вертикальная шкала показывает количество регионов, ответивших на вопрос о состоянии разработки региональных методических рекомендаций из общего количества регионов, приславших соответствующую информацию – 75 регионов.

Выводы и предложения

1. Единой гармонизированной по уровням управления и объектам планирования системы методического обеспечения реализации требований ФЗ № 172-ФЗ (спустя два года после принятия этого закона) в нашей

стране не сложилось. Если основываться на том, что такая система должна носить не централизованно формируемый и поддерживаемый, а распределенный характер, то следует отметить, что отсутствуют единые требования к такого рода системе, которые позволили бы гармонизировать документы и координировать работы по их созданию и взаимной увязке по уровням и объектам управления и планирования.

2. Методическое обеспечение разработки и реализации базовых документов целеполагания федерального уровня отсутствует. Вопрос о необходимости, целесообразности, организации и формах методического сопровождения разработки и реализации документов целеполагания федерального уровня остается открытым. По состоянию на 12.08.2016 порядок разработки утвержден лишь для стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 823).

3. Действующие документы целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации разрабатывались и вводились в период с 1996 по 2015 г. Документы существенно различаются по типам (доктрины, концепции, стратегии), по уровню принятия решения об их введении, а их действие распространяется на различные сферы деятельности, которые прямо или косвенно связаны со сферами возникновения вызовов и угроз национальной безопасности, но четко не регламентированы.

4. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне. Статья 19 ФЗ № 172-ФЗ термин «отраслевой» трактуется широко – как «определенную сферу или отрасль экономики». Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации (п. 3) (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1162) относят к этой группе документов «отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегии отдельных сфер социально-экономического развития, и иные документы стратегического планирования». Этими же правилами (п.13) установлено, что «координацию и методическое обеспечение разработки

и корректировки отраслевого документа обеспечивает разработчик отраслевого документа, а сам документ «утверждается (одобряется) Правительством Российской Федерации». Формат такого обеспечения не определен. Информация о методике (методиках) разработки таких документов отсутствует. В результате перечень таких документов (концепций, стратегий) остается открытым, а сами документы разномасштабными, подготовленными на разной методической основе, трудно классифицируемыми и оцениваемыми с позиций соответствия целеполаганию социально-экономического развития РФ и развития той или иной отрасли.

Методическое обеспечение разработки стратегии пространственного развития Российской Федерации ФЗ № 172-ФЗ не предусмотрено, а методическое обеспечение и координация разработки стратегии социально-экономического развития макрорегионов возложено на «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (методические рекомендации отсутствуют).

В результате практически невозможно придать системный характер документам пространственного и территориального планирования, гармонизировать стратегию пространственного развития Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития макрорегионов, схемы территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровней по приоритетам, целям, задачам, периодам реализации, показателям и индикаторам.

5. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на федеральном уровне, методически обеспечены в части прогноза научно-технологического развития Российской Федерации. Для средне- и долгосрочного прогнозов социально-экономического развития ФЗ № 172-ФЗ устанавливает, что федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, осуществляет координацию и методическое обеспечение их разработки (методические рекомендации, разработанные в соответствии с нормами ФЗ № 172-ФЗ, отсутствуют). Вопросы организации, форм и способов методического обеспечения оста-

ются открытыми. Продолжает действовать Приказ Минэкономразвития РФ от 30 ноября 2009 г. № 492 Об утверждении Методических рекомендаций по разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, не корреспондирующий с требованиями ФЗ № 172-ФЗ. Стратегический прогноз методически не обеспечен и не разработан.

5. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования на федеральном уровне. Действуют Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (утв. Приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690) и актуализированный Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 21.05.2012 № 499, от 11.12.2012 № 1283, от 20.12.2012 № 1351, от 17.10.2013 № 931, от 28.03.2014 № 242, от 21.07.2014 № 679, от 24.11.2014 № 1241, от 26.12.2014 № 1505, от 26.12.2014 № 1507, от 17.07.2015 № 721, от 10.02.2016 № 90, от 05.04.2016 № 271, от 25.05.2016 № 457)).

Разработку Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации методически обеспечивает «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития» (Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 789). Разработка Планов деятельности федерального органа исполнительной власти регламентирована Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 1449 «О порядке разработки, корректировки планов деятельности федерального органа исполнительной власти». Методическое обеспечение документов этого вида не предусмотрено.

7. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на уровне субъекта Российской Федерации. ФЗ № 172-ФЗ не предусматривает обязательную разработку соответствующих методических рекомендаций для региональных стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Продолжают действовать «Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» (Приказ Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъек-

екта Российской Федерации») ¹². Разработка методических рекомендаций для разработки региональных стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в соответствии с ФЗ № 172-ФЗ остается актуальной.

8. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на уровне субъекта Российской Федерации, централизованно разработанными на федеральном уровне методическими рекомендациями не обеспечиваются. Отсутствие единых подходов к методам прогнозирования и ясных положений по увязке прогнозных, целевых, программных и плановых показателей и индикаторов приводит к неоправданным в масштабах государства затратам и не гарантированному качеству всей системы.

9. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования на уровне субъекта Российской Федерации. Имеется методическое обеспечение разработки государственных программ и схем территориального развития.

10. Стратегическое планирование на уровне муниципального образования централизованно разрабатываемыми (и принятыми на федеральном уровне) организационно-методическими документами не обеспечивается.

В целом следует констатировать, что организационно-методическое обеспечение системы стратегического планирования спустя два года после принятия ФЗ № 172-ФЗ все еще находится на начальной стадии формирования. По оценкам респондентов, в 50% случаев на региональном и муниципальном уровне оно в принципе не планируется к разработке.

3.3. Проблемные зоны методического обеспечения реализации ФЗ № 172-ФЗ на федеральном уровне (на основе опроса регионов и экспертных интервью)

1. Существует потребность в создании и закреплении методологии формирования системы СП в виде единого для государственного и муниципального управления документа «Методические рекомендации по разработке документов стратегического планирования, их реализации, мониторингу и контролю». Базой для такого документа должны стать как уже принятые, так и вновь разрабатываемые порядки, правила и методические рекомендации, обеспечивающие реализацию ФЗ № 172-ФЗ.

¹² См.: <<http://www.gosthelp.ru/text/Prikaz14ObutverzhdeniiTre.html>>.

2. Значимым был бы акцент в идеологии стратегического планирования на переход к пониманию создаваемой системы как средства получения синергетического эффекта от методологической выдержанности, гармонизации и внутренней сбалансированности ее элементов, выражающегося в повышении качества и результативности стратегического управления.

3. В связи с участием РФ в международных интеграционных объединениях представляется целесообразным в системе стратегического планирования предусмотреть включение в систему соответствующих документов стратегического планирования (стратегий/концепций и межгосударственных программ).

4. В процесс стратегического планирования не встроено участие законодательной ветви власти. При формировании базовых документов стратегического планирования и контроле за их реализацией не используется аналитический и управленческий потенциал органов законодательной власти.

5. Ввести в состав участников стратегического планирования ключевые предприятия с государственным участием и стратегически важные частные предприятия. Нормативно определить порядок (основные требования) по взаимодействию.

6. Прогнозирование и иные специализированные виды деятельности в рамках стратегического планирования должны быть независимыми и регулярными и, вероятно, вынесены в экспертную сферу, что позволит повысить качество системы стратегического планирования и сэкономить на содержании специфических подразделений и создании для них адекватной рабочей среды. У ОИВ должна быть возможность использовать различные виды прогнозов, в том числе альтернативные прогнозы независимых институтов.

7. Снятие нагрузки оперативного управления с документов верхнего уровня и устранение излишней детализации в документах целеполагания. Основываясь на мировом опыте стратегического планирования, в части детализации целей, механизмов их достижения и мероприятий, разделяемых региональными властями, стратегии предлагается формировать в большей степени как рамочные, содержащие главным образом ключевые стратегические цели и показатели.

3.4. Проблемные зоны методического обеспечения реализации ФЗ № 172-ФЗ на региональном уровне, включая макрорегионы (на основе опроса регионов и экспертных интервью)

1. Организация работ по подготовке методических документов и собственно документов стратегического планирования, качество, трудоемкость и уровень финансовых затрат на их разработку в субъектах Российской Федерации существенно различаются.

2. Субъекты Российской Федерации и особенно муниципальные образования обоснованно рассчитывают на получение методической помощи от федеральных органов, ответственных за методическое обеспечение разработки как отдельных видов документов, так и в решении общесистемных методологических вопросов на региональном и муниципальном уровнях управления.

3. Положение, при котором субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вынуждены самостоятельно решать методические вопросы разработки региональных/муниципальных систем стратегического планирования, на деле приводит не к экономии бюджетных расходов, а, напротив, к мультиплицированию затрат на методическое обеспечение создаваемой системы. При этом качество работ не может быть гарантированно удовлетворительным.

4. Централизация методических разработок позволит снизить факторы риска недостаточного качества собственно документов стратегического планирования. Основными факторами, определяющими уровень затрат, являются:

– Объемы работ, выполняемых собственными силами и силами привлеченных организаций (ГБУ, негосударственные организации). Преимущественно собственными силами, как показывают результаты опроса, разрабатываются региональные документы блока прогнозирования и государственные программы. Максимально широко привлекаются внешние исполнители для разработки схем территориального планирования (до 70% и выше объемов работ) и стратегий социально-экономического развития (около 60% работ выполняется внешними исполнителями).

– Степень вовлеченности в сбор и обработку информации муниципальных образований, предприятий и организаций, требующей значительных затрат по анализу, обобщению и согласованию этой информации субъектом РФ и ее дальнейшему использованию для

документов регионального уровня. Чем выше уровень вовлеченности муниципалитетов и предприятий и организаций в процесс подготовки информации, тем выше уровень трудозатрат государственных служащих в органах исполнительной власти субъектов РФ по обработке этой информации для использования для документов уровня субъекта РФ.

– Масштабы и реальное состояние региональной экономики.

5. Другие следствия отсутствия качественного методического обеспечения:

– Документы целеполагания, разрабатываемые по заказам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации внешними организациями, не могут использоваться напрямую в представленном исполнителями виде и в большинстве случаев требуют доработки. В результате «добавленные трудозатраты» увеличивают итоговую стоимость работ примерно в 1,5 раза.

– Документы прогнозирования разрабатываются с существенно различным уровнем привлечения внешних исполнителей. Если органы исполнительной власти развивают собственные компетенции в сфере прогнозирования, то, по мнению ряда регионов (Республика Кабардино-Балкария, Пермский край и др.) документы этого блока в большей степени увязываются между собой и, несмотря на существенное увеличение собственных трудозатрат органов исполнительной власти, эти затраты оправдывают качество прогнозов и возможность их оперативной корректировки.

– Документы планирования и программирования на региональном уровне – самый трудоемкий вид документов, который требует привлечения максимального числа государственных гражданских служащих и специализированных организаций из числа государственных бюджетных учреждений (включая НИИ и высшие учебные заведения) и коммерческих организаций различных форм собственности. При этом работа существенно осложняется необходимостью гармонизировать региональные схемы территориального планирования, с одной стороны, с федеральными документами этого блока, актуальность и наличие которых не обеспечены в полной мере, с муниципальными документами, количество которых исчисляется многими сотнями: схемы территориального планирования муниципальных образований, генпланы муниципальных районов, внутригородских территорий городов федерального значения, городских округов.

6. Актуальной задачей остается совершенствование методов формирования, обоснования и оценки эффективности государственных и муниципальных программ. Основной документ государственного регионального планирования – государственные программы – в подавляющем большинстве случаев носит функционально-отраслевой характер. Среднее количество программ на регион – 20–22, они разрабатываются и актуализируются, как правило, силами собственных государственных служащих. Трудозатраты на разработку государственных региональных программ в общем объеме собственных трудозатрат органов исполнительной власти субъектов РФ на разработку всех видов документов стратегического планирования приближаются к 75%. Муниципальные программы зачастую направлены на решение сугубо местных проблем. Их методическое обеспечение не должно носить обязательно формализованный характер и может обеспечиваться наиболее квалифицированными муниципальными служащими в рабочем порядке.

7. Создание гармонизированного методического обеспечения в регионах должно обеспечить высокое и контролируемое качество документов прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования. При существенных трудозатратах собственных исполнителей в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и высоком уровне финансовых издержек на оплату работ внешних привлеченных организаций новая система стратегического планирования обременяется ожиданием получения нового ее качества, позволяющего более эффективно реализовать функцию государственного управления. Однако на основе выборочного интервью респондентов выявлено, что региональные власти не чувствуют принципиальной разницы между сложившейся системой стратегического планирования по отмененному в 2014 г. ФЗ № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (1995/1999 гг.) и по ФЗ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», кроме декларируемой взаимосвязки документов, и не могут сформулировать то, какую добавленную ценность от внедрения новой системы они ожидают получить.

Приложение 1. Перечень документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности

ДОКТРИНЫ:

Военная доктрина Российской Федерации*¹³(утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976);

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации* (утв. Указом Президента РФ от 30.01.2010 № 120);

Доктрина развития российской науки (утв. Указом Президента РФ от 13.06.1996 № 884);

Климатическая доктрина Российской Федерации* (утв. Распоряжением Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп);

Экологическая доктрина Российской Федерации* (утв. Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р);

Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года* (утв. Президентом РФ 27.07.2001);

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации* (утв. Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895).

КОНЦЕПЦИИ:

Концепция государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации* (утв. Президентом РФ 12.12.2014 № К 1274);

Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»;

Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию»;

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации* (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685);

Концепция внешней политики Российской Федерации* (утв. Президентом РФ 12.02.2013);

¹³ Документы, отмеченные «*», представлены на сайте Совета Безопасности Российской Федерации <<http://www.scrf.gov.ru/documents/16/130.html>>.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года* (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.);

Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации* (утв. Президентом РФ 05.10.2009);

Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2005 № 1314-р «Об одобрении Концепции федеральной системы мониторинга критически важных объектов и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации и опасных грузов»;

Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации* (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 09 февраля 2001 г. № 196-р);

СТРАТЕГИИ:

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации* (утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683);

Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года (утв. Президентом РФ 15.09.2012 № Пр-2789);

Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы»;

Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы»;

Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года* (утв. Распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р);

Энергетическая стратегия России на период до 2030 года* (утв. Распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р);

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года* (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р (в редакции Распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 июня 2014 г. № 1032-р));

Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)»;

Распоряжение Правительства РФ от 30.10.2010 № 1926-р «Об утверждении Стратегии развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 года и на более отдаленную перспективу»;

Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»;

Приказ Минздрава России от 30.09.2013 № 677 «Об утверждении Информационно-коммуникационной стратегии по формированию здорового образа жизни, борьбе с потреблением алкоголя и табака, предупреждению и борьбе с немедицинским потреблением наркотических средств и психотропных веществ на период до 2020 года»;

Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года* (утв. Указом Президента РФ от 09 июня 2010 г. № 690);

Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 – 2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013);

Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года* (утв. Президентом РФ 28.11.2014 г. Пр-2753);

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации* (утв. Президентом Российской Федерации 07 февраля 2008 г. Пр-212).

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И АНАЛОГИЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ:

Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 1 ноября 2013 г. № Пр-2573)*;

Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года* (утв. Президентом РФ 1 марта 2012 г. № Пр-539);

Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу* (утв. Президентом РФ 18 ноября 2008 г. Пр-1969);

Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года* (утв. Президентом Российской Федерации 24 июля 2013 г., № Пр-1753);

Основные положения региональной политики в Российской Федерации* (утв. Указом Президента от 03 июня 1996 г. № 803);

Основы пограничной политики Российской Федерации* (утв. Президентом Российской Федерации 05 октября 1996 г.);

Основные направления научных исследований в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации* (утв. Исполняющим обязанности Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации, председателя научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации 7 марта 2008 г.);

Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации* (утв. Президентом Российской Федерации 3 февраля 2012 г., № 803);

Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности* (концепция).

Приложение 2. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам на федеральном уровне

КОНЦЕПЦИИ:

Указ Президента РФ от 01.07.1996 № 1008 (ред. от 16.10.2000) «Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации»;

Распоряжение Правительства РФ от 22.04.2015 № 716-р «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации»;

Распоряжение Правительства РФ от 04.09.2014 № 1726-р «Об утверждении Концепции развития дополнительного образования детей»;

Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2014 № 1273-р «О Концепции развития выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий по реализации концепции развития выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации»);

Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2014 № 857-р «Об утверждении Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом»;

Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1019-р «О Концепции развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года»;

Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2010 № 2378-р «Об утверждении Концепции развития отрасли геодезии и картографии до 2020 года»;

Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»;

Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2003 № 1265-р (ред. от 21.07.2008) «О Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года»;

Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2003 № 1493-р «О Концепции развития государственной финансовой (гарантийной) поддержки экспорта промышленной продукции в Российской Федерации»;

Распоряжение Правительства РФ от 03.07.2003 № 909-р «О Концепции развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации»;

Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2002 № 1361-р «О Концепции развития страхования в Российской Федерации»;

Приказ Минздрава РФ № 344, РАМН № 76 от 27.08.2001 «Об утверждении Концепции развития телемедицинских технологий в Российской Федерации и плана ее реализации»;

Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера (утв. Постановлением Правительства РФ от 07.03.2000 № 198).

СТРАТЕГИИ:

Приказ Минпромторга России № 651, Минэнерго России № 172 от 08.04.2014 (ред. от 14.01.2016) «Об утверждении Стратегии развития химического и нефтехимического комплекса на период до 2030 года»;

Приказ Минпромторга России от 25.12.2014 № 2733 «Об утверждении стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года»;

Приказ Минпромторга России 05.05.2014 года № 839 «Об утверждении Стратегии развития черной металлургии в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2030 года»;

Приказ Минпромторга России от 20.07.2015 № 2011 «Об утверждении Стратегии развития народных художественных промыслов на 2015–2016 годы и на период до 2020 года»;

Приказ Минпромторга России от 22.12.2011 № 1810 «Об утверждении стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2020 года»;

Приказ Минпромторга России от 22.02.2011 № 206 «Об утверждении Стратегии развития энергомашиностроения Российской Федерации на 2010 – 2020 годы и на перспективу до 2030 года»;

Приказ Минпромторга России от 09.12.2010 № 1150 «Об утверждении Стратегии развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года»;

Приказ Минпромторга РФ от 23.04.2010 № 319 «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года»;

Приказ Минпромторга РФ от 23.10.2009 № 965 «Об утверждении Стратегии развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 года»;

Приказ Минпромторга РФ от 24.09.2009 № 853 «Об утверждении Стратегии развития легкой промышленности России на период до 2020 года и Плана мероприятий по ее реализации»;

Приказ Росрыболовства от 30.03.2009 № 246 «Об утверждении Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года»;

Приказ Минпромторга России от 13.04.2009 № 256 «Об утверждении Стратегии создания в оборонно-промышленном комплексе системы многоуровневого непрерывного образования»;

Приказ Минпромторга России от 17.06.2009 года № 529 «Об утверждении Стратегии обеспечения единства измерений в России до 2015 года»;

Приказ Минпромторга РФ № 248, Минсельхоза РФ № 482 от 31.10.2008 «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года»;

Приказ Минпромэнерго РФ от 18.09.2007 № 391 «Об утверждении Стратегии развития транспортного машиностроения Российской Федерации в 2007 – 2010 годах и на период до 2015 года»;

Стратегия развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Минсельхозом РФ 10.09.2007);

Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу (утв. Приказом Минпромэнерго РФ от 06.09.2007 № 354);

Приказ Минпромэнерго РФ от 07.08.2007 № 311 «Об утверждении Стратегии развития электронной промышленности России на период до 2025 года»;

Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года (утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 № 1));

Приказ Минтранса РФ от 12.05.2005 № 45 «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года»;

Приказ МПР РФ от 06.04.2004 № 323 «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов»;

Приказ Минпромэнерго РФ от 14.03.2008 № 119 «Об утверждении Стратегии развития химической и нефтехимической промышленности на период до 2015 года»;

Приказ Минпромторга России от 20.07.2015 № 2011 «Об утверждении Стратегии развития народных художественных промыслов на 2015 – 2016 гг. и на период до 2020 года»;

Приказ Минсельхоза РФ от 10.08.2011 № 267 «Об утверждении стратегии развития мясного животноводства в Российской Федерации до 2020 года»;

Приказ Минрегиона РФ от 30.05.2011 № 262 «Об утверждении Стратегии развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на период до 2020 года»;

Приказ Минпромторга России от 13.04.2009 № 256 «Об утверждении Стратегии создания в оборонно-промышленном комплексе системы многоуровневого непрерывного образования на период до 2015 года»;

Стратегия развития платежной системы России (утв. Советом директоров Банка России, Протокол № 15 от 01.04.1996);

Приказ Минпромторга России от 31.01.2013 № 118 «Об утверждении Стратегии развития медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года».

Препринт WP8/2016/02
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Клименко Андрей Витальевич, Королев Владимир Александрович,
Двинских Дарья Юрьевна, Рычкова Наталья Анатольевна,
Сластикова Ирина Юрьевна

**Стратегическое планирование в Российской Федерации:
состояние методического обеспечения**

Аналитический доклад
(по результатам мониторинга реализации
Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ
«О стратегическом планировании в Российской Федерации»)

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Тираж 60 экз. Уч.-изд. л. 3,6
Усл. печ. л. 3,5. Заказ № . Изд. № 1978

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»