

УДК 33.025

Р.Н. Шпакова

Московский государственный институт международных отношений (университет),
Москва, e-mail: aglaonema2012@gmail.com

**ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА
КАК ДОКУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ**

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, регион, стратегическое планирование, государственная программа, Саратовская область, Свердловская область.

В статье выполнен анализ отдельных положений Федерального закона «О стратегическом планировании Российской Федерации» и практики его применения при разработке региональных документов стратегического планирования. Основное внимание уделено такому документу как план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития региона Российской Федерации. Обращено внимание на отсутствие в законе определения плана в отличие от остальных документов стратегического планирования, неопределенность его соотношения с государственными программами, принимаемыми, наравне с планом, в развитие положений стратегии социально-экономического развития.

Анализ практики разработки планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития отдельных регионов позволил выявить примеры эффективного решения обозначенной выше проблемы соотношения плана мероприятий по реализации стратегии и государственных программ. В статье выдвинуто предложение о целесообразности использования этих подходов для корректировки положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Предложено также решение для устранения противоречия в законодательном определении содержания стратегии социально-экономического развития региона, связанного с двойственным положением государственных программ, являющихся, с одной стороны, составной частью стратегии, а с другой – следствием ее принятия.

R.N. Shpakova

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), Moscow,
e-mail: aglaonema2012@gmail.com

**ACTION PLAN FOR THE IMPLEMENTATION OF THE STRATEGY
OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION AS A DOCUMENT
OF STRATEGIC PLANNING: PROBLEMS OF REGULATION AND PRACTICE**

Keywords: socio-economic development, region, strategic planning, state program, Saratov region, Sverdlovsk region.

The article analyzes certain provisions of the Federal law «On strategic planning of the Russian Federation» and the practice of its application in the development of regional strategic planning documents. The main attention is paid to such a document as an action plan for the implementation of the strategy of socio-economic development of the region of the Russian Federation. Attention is drawn to the lack of definition of the plan in the law, in contrast to other strategic planning documents, the uncertainty of its relationship with the state programs adopted on a par with the plan, in the development of the provisions of the socio-economic development strategy.

The analysis of the practice of development of action plans for the implementation of the strategy of socio-economic development of individual regions revealed examples of effective solutions to the above problem of the ratio of the action plan for the implementation of the strategy and government programs. The article proposes the feasibility of using these approaches to adjust the provisions of the Federal law «On strategic planning in the Russian Federation». A solution is also proposed to eliminate the contradiction in the legislative definition of the content of the strategy of socio-economic development of the region associated with the dual position of state programs, which are, on the one hand, an integral part of the strategy, and on the other – the consequence of its adoption.

Введение

Не вызывает сомнения тот факт, что эпицентр экономической политики Российской Федерации в последние

годы смещается на региональный уровень. Современные тенденции развития региональной социально-экономической среды укрепляют уверенность в отношении необходимости создания более

всеохватывающей и устойчивой модели роста и развития, способствующей повышению уровня жизни для всех в рамках концепции инклюзивного роста и развития [6]. Данное обстоятельство предъявляет все более высокие требования к процессам регионального стратегического планирования. К одной из основных проблем стратегического управления региональным развитием относится «отсутствие единой универсальной методологии комплексного планирования программных мероприятий по достижению стратегической цели социально-экономического развития территорий» [5, с. 11]. В результате, при наличии значительного опыта использования программно-целевых инструментов, подходы к их разработке существенно различаются [4, с. 7], что, безусловно, не может способствовать единству и целостности организации и функционирования системы стратегического планирования, и, как следствие – единству и целостности экономической политики в Российской Федерации.

Устранению указанных выше негативных моментов должно способствовать совершенствование нормативно-правовой базы и методологии стратегического планирования, распространение передового опыта эффективного построения системы регионального стратегического планирования.

Цель исследования. Целью работы является анализ нормативного регулирования и региональной практики разработки планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития, выявление недоработок и противоречий действующего нормативно-правового регулирования и практики его применения с выработкой рекомендаций по их совершенствованию.

Материал и методы исследования

Материалами исследования послужили нормы Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О стратегическом планировании») [1], нормативные акты о стратегическом планировании Саратовской и Свердловской областей, труды российских ученых в области государственного стратегического планирования.

При оценке нормативных документов использовались различные приемы и методы исследования, такие как структурно-системный, юридической экспертизы и экспертных оценок.

Результаты исследования и их обсуждение

Согласно подп. 7 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» программирование представляет собой деятельность по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленную на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования.

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации – документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (подп. 29 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании»).

Государственная программа субъекта Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимовязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (подп. 32 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании»).

Таким образом, стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации определяет приоритеты, цели и задачи государственного управления, а государственная программа субъекта Российской Федерации – содержит комплекс мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей и решение поставленных задач, причем не просто достижение и решение, а наиболее эффективным образом.

Представляется, что выполнение указанных требований закона возможно только в том случае, если государственные программы субъекта Российской Федерации

Федерации будут самым тщательным образом увязаны со стратегией. Основные направления реализации программ не должны расходиться с определенными стратегией приоритетами, цели государственных программ при этом представляют собой декомпозицию целей стратегии, а мероприятия, выполнение которых предусмотрено государственными программами предусматриваются в рамках механизмов, определенных стратегией для достижения целей и задач стратегического развития региона.

Кроме того, государственные программы субъектов РФ должны также учитывать положения отраслевых документов стратегического планирования РФ и стратегий социально-экономического развития макрорегионов, в пределах которых эти субъекты располагаются.

Промежуточным звеном между стратегией социально-экономического развития региона и государственными программами в процессе стратегического планирования, призванным решать указанные выше задачи, судя по структуре Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», является план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Однако, содержание норм закона не в полной мере подтверждает это предположение. Если начальный момент разработки плана мероприятий по реализации стратегии действительно увязывается со стратегией в силу п. 1 ст. 36 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», согласно которому «план мероприятий ... разрабатывается на основе положений стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации...», то конечный момент в законе никак не прописан: никаких документов стратегического планирования и отражаемых ими процессов на положениях плана не основывается, из чего следует, что указанный план является конечным документом, принимаемым непосредственно к исполнению. Из определения государственной программы субъекта Российской Федерации, данного в подп. 32 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании», также не следует, что она каким-либо обра-

зом связана с планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта.

Из требований к содержанию плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития региона, установленных п. 3 ст. 36 Федерального закона «О стратегическом планировании», можно уяснить, что план – это стратегия с разбивкой на этапы, с конкретизацией целей и показателей для каждого этапа реализации стратегии плюс «комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, указанных в стратегии» (подп. 4 п. 3 ст. 36). Так как разработка стратегий социально-экономического развития субъектов также предполагает разбивку на этапы (это следует из требования подп. 3 п. 3 ст. 36 Федерального закона «О стратегическом планировании», при этом, как правило, осуществляется детализация целей и задач стратегии), то отличие плана мероприятий по реализации стратегии от собственно стратегии социально-экономического развития региона состоит только в наличии комплекса мероприятий. Даже информация о государственных программах, утверждаемых в целях реализации стратегии, также должна в этой стратегии фигурировать, что «уравнивает» в этом смысле стратегию и план.

Здесь, несколько отвлекаясь от темы, заметим, что нормы подп. 6 п. 3 ст. 32 и п. 1 ст. 37 Федерального закона «О стратегическом планировании» находятся в очевидном противоречии: согласно первой норме стратегия социально-экономического развития субъекта РФ должна содержать информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии, а согласно второй – государственные программы субъекта РФ разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенными стратегией социально-экономического развития субъекта РФ. Таким образом, государственные программы,

с одной стороны, – обязательная составная часть стратегии социально-экономического развития региона, с другой – документы, которые должны появиться как результат ее принятия.

Возвращаясь к рассмотрению методических основ разработки плана мероприятий по реализации стратегии, следует отметить, что обязательное наличие в плане перечня государственных программ, обеспечивающих реализацию стратегии, является единственным связующим звеном между планом мероприятий по реализации стратегии развития и государственными программами. Несмотря на кажущуюся простоту и логичность данного положения, оно вызывает ряд вопросов. Из указанной нормы следует, что к моменту разработки плана комплекс государственных программ, в целом, уже подготовлен и переносится в соответствующие разделы плана. Но тогда не очень понятно, как государственные программы соотносятся с планом, если при их разработке еще не было известно содержание мероприятий, содержащихся в плане. Это противоречие разрешается только таким образом, что план составляется с учетом уже подготовленных государственных программ, но тогда следование принципам преемственности и непрерывности и сбалансированности системы стратегического планирования, заявленных в п.п. 4, 5 ст. 7 Федерального закона «О стратегическом планировании», требует, чтобы факт учета государственных программ при составлении плана по реализации стратегии социально-экономического развития был зафиксирован в нормах закона.

Возможна иная трактовка – план по реализации стратегии социально-экономического развития содержит перечень государственных программ, которые должны быть разработаны согласно упорядоченному по целям и срокам комплексу мероприятий плана. Необходимость в таком случае учета положений плана при разработке государственных программ очевидна. Вероятен и следующий вариант – план по реализации стратегии и государственные программы разрабатываются параллельно на основе стратегии, в ходе этой работы все мероприятия как плана, так и программ увязываются между собой по целям,

задачам и срокам и на выходе получается пакет документов регионального стратегического планирования, один из которых – план мероприятий по реализации стратегии – содержит в себе перечень остальных документов – государственных программ. Полагаем, что и в том, и в другом случае указанный порядок должен быть прописан в законе.

Таким образом, можно отметить, что в Федеральном законе «О стратегическом планировании» не урегулировано соотношение между планом по реализации стратегии социально-экономического развития и государственными программами как по содержанию этих документов, так и по последовательности разработки.

В целом, судя по определениям понятий «планирование» и «программирование», зафиксированным соответственно в подп. 6 и 7 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании», существенной разницы между этими понятиями нет. И то, и другое заключается в «деятельности участников стратегического планирования, ... направленной на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания». В первом случае – это деятельность по разработке и реализации планов, во втором – деятельность по разработке и реализации программ. Следовательно, существенная разница между указанными документами будет определяться разницей между содержанием планов и программ, которая в Федеральном законе «О стратегическом планировании» наличествует в очень схематичном и фрагментарном виде.

Между тем, в региональных документах стратегического планирования соотношение между планом по реализации стратегии и государственными программами указывается в ряде случаев предельно четко. Так, например, в Плане мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года [2] имеются следующие положения: в п. 7, в частности, указывается, что «выполнение Плана предусматривается посредством реализации государственных программ

Саратовской области...», в п. 8 отмечается, что мероприятия государственных программ области являются основным механизмом реализации Плана, цели, задачи, мероприятия государственных программ полностью согласуются с целями и задачами Плана, а показатели Плана находят свое развитие и конкретизацию в показателях государственных программ области.

В указанном документе прописан и механизм внесения корректировок. Так, в случае, если на момент вступления в силу Стратегии и Плана имелись действующие государственные программы области, то в эти программы вносятся корректировки либо принимаются новые государственные программы. Наличие указанного комплекса норм совершенно точно определяет, в отличие от Федерального закона «О стратегическом планировании», преемственность между Планом и государственными программами области, что справедливо отмечают и авторы-разработчики данного документа в п. 8 проекта Плана.

Однако, при таком, отметим сразу – вполне логичном, подходе, ссылок на вновь разрабатываемые государственные программы в Плане быть не может, так как предполагается, что они разрабатываются впоследствии в соответствии с Планом. Если же в План включаются (с соответствующей корректировкой) уже действовавшие на момент его принятия государственные программы Саратовской области, то такие программы в Плане должны быть представлены. Анализ содержания проекта Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года показывает, что государственные программы там не упоминаются и перечень их не содержится.

Стоит отметить, что в Саратовской области все действующие на момент написания статьи государственные программы были приняты в 2013–2014 годах. В 2016 году в связи с введением в действие Стратегии социально-экономического развития Самарской области до 2030 года государственные программы были скорректированы, но начало действия такого важного стратегического документа не повлекло за собой разработки ни одной новой государственной

программы. Можно только приветствовать такое качество разработки государственных программ и преемственность целей и задач развития области, позволяющую без особого труда адаптировать принятые в прошлом программы к новым стратегическим условиям, но можно предположить и то, что при разработке стратегии цели, задачи и направления были просто подогнаны под действующие государственные программы.

В Свердловской области, напротив, в тексте пояснительной записки к Плану мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы [3] о порядке увязывания мероприятий Плана и государственных программ области ничего не говорится, но непосредственно в составе мероприятий Плана по отношению к каждому стратегическому направлению указан набор государственных программ области, с помощью которых данное стратегическое направление предполагается реализовывать.

Принятие Стратегии социально-экономического развития области и Плана мероприятий реализации Стратегии в Свердловской области также не привело к разработке новых государственных программ. В течение 2015–2017 годов ряд программ из числа действовавших на момент принятия Стратегии и Плана были приняты вновь под теми же названиями с продлением срока действия. Вместо государственной программы «Развитие транспорта, дорожного хозяйства, связи и информационных технологий Свердловской области до 2022 года», принятой в 2013 году теперь действуют программы «Развитие транспортного комплекса Свердловской области до 2024 года» (принята в 2018 году) и «Информационное общество Свердловской области до 2024 года» (принята в 2017 году).

Факт отсутствия вновь принятых после вступления в силу стратегий и планов мероприятий по их реализации государственных программ позволяет в первом приближении предположить, что появление новых стратегий не оказало (во всяком случае, на текущий момент) существенного влияния на социально-экономическую политику рассмотренных регионов.

Выводы

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития региона отнесен к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования. К этому же разряду документов стратегического планирования отнесены государственные программы. Соотношение между данными типами документов в законодательстве не установлено: нет положений ни о содержательном взаимовлиянии, если таковое должно быть, ни о последовательности разработки. Понятие плана мероприятий по реализации стратегии в законе, в отличие от других документов стратегического планирования, не сформулировано.

Указанная законодательная недоработка приводит к необходимости решать данную проблему на уровне нормативных актов регионов. Наиболее логически обоснованной, полагаем, является позиция ряда регионов, согласно которой государственные программы принимаются в развитие положений плана мероприятий, являются основным механизмом реализации плана, а цели, задачи и мероприятия государственных программ должны быть полностью согласованы с целями и задачами плана. Если же государственные программы были приняты раньше, чем был принят план мероприятий, то такие программы корректируются с учетом требований плана. Целесообразно, на наш взгляд, данную концепцию реализовать в действующем законодательстве путем ис-

ключения подп. 6 п. 3 ст. 32 Федерального закона «О стратегическом планировании» о наличии информации о государственных программах, принимаемых в целях реализации стратегии, а также определить понятие плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации с фиксацией в этом определении ведущей роли плана по отношению к государственным программам.

Установлено противоречие в соотношении стратегии социально-экономического субъекта и государственных программ: государственные программы, с одной стороны, – обязательная составная часть стратегии социально-экономического развития региона, с другой – документы, которые должны появиться на ее основе, то есть в результате ее принятия. С учетом предложенной выше трансформации Федерального закона «О стратегическом планировании» считаем целесообразным удалить из норм, определяющих содержание стратегии социально-экономического развития региона упоминания о государственных программах, имея в виду, что государственные программы должны приниматься (или корректироваться) в развитие плана мероприятий по реализации стратегии, а не самой стратегии.

Предложенные решения позволят, по нашему мнению, установить определенную иерархию документов стратегического планирования и устранить путаницу и дублирование различных положений этих документов.

Библиографический список

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. по сост. на 31.12.2017) // [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения 20.11.2018).
2. О Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года: распоряжение Правительства Саратовской области от 29 декабря 2016 года № 359-П [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/467712292>.
3. Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы: постановление Правительства Свердловской области от 30 августа 2016 года. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – 172 с.
4. Хамирзова С.К., Кумпилова А.Р. Долгосрочное прогнозирование социально-экономического развития региона в условиях перехода на инновационную модель экономики // Новые технологии. – 2010. – № 3. – С. 11–17.
5. Шарафутдинов Р.И., Измайлова Д.О., Ахметшин Э.М. Исследование национальных ключевых показателей эффективности инклюзивного роста и развития регионов Российской Федерации // Теоретическая и прикладная экономика. – 2018. – № 3. – С. 118–134. – DOI: 10.25136/2409-8647.2018.3.27061.