

Заключение

Проведенный анализ содержания регионального законодательства о стратегическом планировании свидетельствует о широком разнообразии подходов региональных законодательных органов к интерпретации положений федерального законодательства в части видов документов стратегического планирования, перечня участников стратегического планирования и их полномочий, особенностей некоторых процедур.

Мониторинг разработки и корректировки региональных стратегий в Российской Федерации в 2016 г. позволил определить следующие основные параметры регионального стратегирования.

К концу 2016 г. стратегии социально-экономического развития утверждены в 80 субъектах Российской Федерации. В оставшихся пяти регионах процесс разработки стратегий находится на различных этапах, от создания рабочей группы по разработке стратегии до вынесения ее проекта на общественное обсуждение (Красноярский край, Рязанская область, Тульская область, город Москва и город Севастополь).

За два с половиной года после принятия Федерального закона № 172-ФЗ было утверждено десять новых стратегий (Кабардино-Балкарской Республики, Республик Крым, Татарстан, Вологодской, Ивановской, Ленинградской, Саратовской, Свердловской, Томской, Ульяновской областей), внесены корректировки в стратегии 27 регионов.

В 2016 г. была существенно скорректирована Стратегия социально-экономического развития Ярославской области до 2025 и утверждено пять новых стратегий: Кабардино-Балкарской Республики и Республики Крым, Вологодской, Ленинградской и Саратовской областей. Еще в 17 регионах в стратегии социально-экономического развития были внесены корректировки.

Подавляющее большинство стратегий имеет срок действия до 2020 г. (зафиксировано в 35 документах), 24 документа имеют срок действия до 2025 г., стратегия Пермского края разработана до 2026 г., стратегия Республики Алтай — до 2028 г., 18 стратегий действует до 2030 г., стратегия Кабардино-Балкарской Республики действует до 2034 г., а Карачаево-Черкесской Республики — до 2035 г. Таким образом, только треть стратегий коррелирует со сроками действия федеральных документов целеполагания.

В процессе регионального стратегирования, несмотря на активное развитие механизмов и методов планирования, существует ряд проблем, связанных как с недостатками самих стратегий, так и с их взаимосвязью с иными документами программно-целевого планирования.

Первый круг проблем сопряжен с излишней формализацией и копированием положений стратегий в части оценки конкурентоспособности территории, построения иерархии целей, приоритетов и задач, что свидетельствует о недостаточно качественном и квалифицированном подходе к процессу их разработки.

Общий массив существующих стратегий, разработанных более пяти лет назад, в большинстве случаев характеризуется неактуальностью целей и приоритетных направлений развития, а также устаревшими прогнозными показателями, хотя это общее правило имеет и исключения. Стратегии последних лет, утвержденные с учетом обновленных федеральных законодательных рамок и макроэкономических условий, а также разработанные с привлечением большого числа внешних экспертов, научного сообщества и населения региона, характеризуются большей реалистичностью их реализации и уникальностью.

Проблемой большинства стратегий является отсутствие должной оценки финансовых и иных ресурсов, необходимых для реализации стратегии, что впоследствии ведет к неэффективной реализации документов и отсутствию должной взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования.

В целом на региональном уровне отсутствует согласованность, единство и сбалансированность в таких аспектах стратегирования, как наличие утвержденной стратегии социально-экономического развития региона, временные рамки и горизонты планирования, подходы к корректировкам в стратегии, синхронизация целей стратегий с приоритетами, закрепленными на более высоком уровне управления, выбора стратегических альтернатив и иных параметров.

Отсутствие достаточного нормативного и методического обеспечения процесса планирования на региональном уровне, фактически действующие различные требования к содержанию стратегий и подходы к организации их разработки, отсутствие представления о возможности координации действий различных стейкхолдеров и методах взаимосвязанного стратегирования для соседних регионов приводят к дублированию содержательных идей и низкому качеству проработки конкурентных позиций каждого региона. По прошествии двухлетнего периода разработки региональных стратегий Министерство экономического развития Российской Федерации в 2017 г. выпускает Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана

мероприятий по ее реализации, что должно способствовать формированию единых методических подходов к стратегическому планированию на региональном уровне.

Региональное программирование также, как и региональное стратегирование, сталкивается с множеством проблем, обусловленных как субъективными, так и объективными причинами. Среди таковых — отсутствие полноценной системы стратегических документов, которые бы задавали актуальные приоритеты социально-экономического развития и государственной политики в соответствующих сферах реализации государственных программ на всех уровнях; низкое качество планирования значений целевых показателей государственных программ, избыточность целевых индикаторов и несогласованность отдельных показателей государственных программ; отсутствие норм о взаимосвязи сроков корректировки государственных программ и бюджетных ассигнований, предусмотренных законом о бюджете на их реализацию, в течение финансового года и др.

Мониторинг разработки и корректировки государственных программ субъектов Российской Федерации позволил определить следующие основные параметры регионального программирования.

Общее количество государственных программ в субъектах Российской Федерации, действовавших на конец 2016 г., составляло более двух тысяч (2065 по данным базы правовой информации «Консультант Плюс»). В 2016 г. субъектами Российской Федерации было произведено 6279 корректировок государственных программ (в среднем 74 корректировки на один субъект Российской Федерации, или 3 корректировки на одну государственную программу).

Реализация 2/3 государственных программ завершается в 2020 г. (1315 программ, или 64 % от общего их числа по состоянию на конец 2016 г.), что коррелирует со сроками реализации утвержденных стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и, соответственно, со сроком реализации основного документа стратегического планирования федерального уровня — Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Большая часть государственных программ субъектов Российской Федерации, действовавших в конце 2016 г., направлена на решение проблем в социальной сфере (37 %) и на экономическое развитие (21 %).

Новые программы в 2016 г. начали действовать в 58 регионах. В 37 регионах также были разработаны новые программы на следующий расчетный срок.

К общим условиям и факторам, негативно повлиявшим на формирование и реализацию

государственных программ субъектов Российской Федерации в 2016 г. можно отнести специфику реализации программ в период экономического кризиса, отсутствие достаточного периода для наработанной практики в целях выявления и внедрения наиболее успешного регионального опыта реализации программно-целевого метода. Однако наибольшее влияние на качество формирования и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации оказывает значительная дотационность бюджетов субъектов Российской Федерации, отсутствие баланса между расходными обязательствами и собственными доходами бюджетов практически во всех субъектах Российской Федерации. Это приводит к дефициту бюджетных средств не только на развитие инфраструктуры, поддержку инноваций, реализацию инвестиционных проектов, но и зачастую на выполнение социальных расходов в соответствии с расходными обязательствами.

Базовым требованием для успешного программирования является обеспечение взаимосвязи государственных программ и стратегий. Региональные стратегии социально-экономического развития в настоящее время утверждены в большинстве субъектов Российской Федерации. Однако качество и низкая актуальность стратегий не позволяют в полной мере ориентировать на их реализацию государственные программы, которые получают во многом автономный характер.

Важным элементом планирования государственных программ должна являться обоснованность программ в части взаимосвязи с макроэкономическим прогнозированием. Документами прогнозирования на уровне субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ являются: прогноз социально-экономического развития субъекта Федерации на долгосрочный период; бюджетный прогноз субъекта Федерации на долгосрочный период; прогноз социально-экономического развития субъекта Федерации на среднесрочный период. На практике повсеместно используется среднесрочный прогноз социально-экономического развития, так как он лежит в основе расчетов проектов бюджета, а соответственно программно-целевого приложения к региональному закону о трехлетнем бюджете. Связь прогнозирования социально-экономического развития с долгосрочным бюджетным прогнозированием при этом также прослеживается далеко не всегда. В ряде регионов долгосрочный прогноз социально-экономического развития вообще отсутствует. Эти обстоятельства не позволяют обеспечить государственные программы качественной прогнозной базой, что сказывается на их реалистичности.

Недостаточный, а часто формальный подход к использованию долгосрочного бюджетного прогноза не позволяет обеспечить логичную



взаимосвязь стратегий, регионального бюджета и государственных программ. Достаточно часто в бюджетном прогнозе только фиксируются финансовые показатели государственных программ, а реального влияния на определение их параметров прогноз не оказывает. Разработка бюджетного прогноза должна предшествовать разработке проекта бюджета, но, как правило, совпадает, в результате прогноз теряет практическую значимость. Только при реальном использовании бюджетных прогнозов можно обеспечить нужный формат включения финансовых показателей в стратегические планы, а затем их трансляцию в бюджет и государственные программы.

В 2016 г. Правительство Российской Федерации инициировало создание проектных офисов на федеральном и региональном уровне. Под проектным управлением понимается модель планирования, организации и контроля всех видов ресурсов для эффективного решения задач и достижения цели проекта.

На федеральном уровне в этой сфере приняты Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» и Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 2165-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы». Кроме того, были внесены изменения в Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594, а также в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный постановлением

Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано организовать проектную деятельность на региональном уровне. Представляется целесообразным, что проектное управление должно найти свое место и в системе регионального стратегического планирования: оно может применяться в управлении государственными программами и крупными инвестиционными проектами.

Таким образом, анализ практики осуществления стратегического управления на региональном уровне свидетельствует об отсутствии взаимосвязанной системы документов государственного стратегического планирования и государственной региональной политики, а также реальной взаимосвязи стратегий, государственных программ и региональных бюджетов. Тем не менее накопленный опыт разработки и реализации документов стратегического планирования в субъектах Российской Федерации свидетельствует о достижении реальных успехов в проводимой работе по внедрению методов программно-целевого управления и созданию системы стратегического и долгосрочного бюджетного планирования.

Дальнейшее развитие регионального стратегирования и программирования видится в формализации процедур и совершенствовании целеполагания, в том числе на основе создания систем стимулирования и персональной ответственности руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за результаты реализации документов стратегического планирования; использования процедур независимого (внешнего) аудита реализации документов стратегического планирования; расширения практики применения проектного подхода и формирования специализированных проектных офисов на уровне субъектов Российской Федерации.