

ТАТЬЯНА ГЕННАДЬЕВНА КАДНИКОВА

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов экономического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)

*goldsun@mail.ru***ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА БОКОВА**

кандидат педагогических наук, доцент кафедры экономики и финансов, Карельский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Петрозаводск, Российская Федерация)

tbokova@bk.ru

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ*

Дано обоснование необходимости реформирования системы долгосрочного стратегического планирования. Описан комплект документов стратегического характера, используемый для управления публичными финансами на федеральном уровне. Подчеркивается исключительная роль исполнительных органов власти в процессе стратегического планирования. Рассмотрены элементы стратегического планирования на государственном уровне согласно проекту Федерального закона «О государственном стратегическом планировании». На основании анализа действующего регионального законодательства сделан вывод о том, что в субъектах РФ отсутствует единый подход к созданию системы стратегического планирования. В качестве подтверждающих примеров рассмотрены документы стратегического характера ряда субъектов Северо-Западного федерального округа: Ленинградской, Мурманской областей и Республики Карелия. Изучена стратегия социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года и дана ее краткая характеристика. В контексте проведенного анализа стратегических документов субъектов РФ был выявлен ряд их недостатков.

Ключевые слова: государственное стратегическое планирование, элементы стратегического планирования, стратегия социально-экономического развития, государственная программа

На современном этапе социально-экономического развития России трансформационные процессы приобрели особое значение. Прикладная ориентация модернизации имеет разнонаправленный характер. Прежде всего она нацелена на создание государством эффективных моделей функционирования различных подсистем, в том числе в образовании, здравоохранении, социальной сфере, институциональной науке, бюджетной сфере и других. В этой связи возникает объективная необходимость формирования действенной системы долгосрочного стратегического планирования как инструмента управления общественными финансами [2]. На сегодняшний день существующая система имеет целый ряд недостатков, особое место среди которых занимает несогласованность социально-экономических прогнозов с долгосрочными стратегиями и концепциями развития государства, что, в свою очередь, влияет на качество и эффективность управления.

Государственное стратегическое планирование (процесс государственного стратегического планирования) – регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и иных участников процесса государственного стратегического пла-

нирования по прогнозированию социально-экономического развития, программно-целевому планированию и стратегическому контролю, направленная на повышение уровня социально-экономического развития РФ, рост благосостояния граждан и обеспечение национальной безопасности¹.

Для перехода управления общественными финансами на принципиально новый уровень необходимо решить ряд проблем, одной из которых является отсутствие взаимосвязи между инструментами стратегического и бюджетного планирования [4]. В настоящее время идет попытка создания системы стратегического планирования, которая предполагает определенную взаимосвязь между документами с учетом их иерархии и соподчиненности.

На федеральном уровне при формировании системы стратегического планирования используются следующие документы (см. таблицу).

Стоит подчеркнуть, что методология формирования и реализации этих документов применяется только на федеральном уровне, хотя в условиях реализации принципа единства должна быть разработана на всех уровнях управления общественными финансами. Данный комплект документов также свидетельствует об исключи-

Документы и индикаторы стратегического планирования, используемые
на федеральном уровне

Наименование документа	Орган, отвечающий за разработку и утверждение	Срок реализации	Содержание документа
Приоритетные целевые индикаторы соц.-экон. развития РФ	Определяются Президентом РФ и разрабатываются Правительством РФ	6 лет	Отражают значения целевых индикаторов, сроки и условия их достижения
Прогноз соц.-экон. развития РФ	Правительство РФ	18 лет	Содержит систему научно обоснованных представлений о направлениях и результатах соц.-экон. развития на прогнозируемый период
Ежегодное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ	Президент РФ и Администрация Президента РФ	1 раз в год	Включает корректировку целевых индикаторов соц.-экон. развития, основные направления бюджетной политики
Концепция долгосрочного соц.-экон. развития	Правительство РФ	12 лет, при необходимости подлежит актуализации и продлению каждые три года	Представляет систему научно обоснованных представлений о долгосрочных целях, внешних и внутренних условиях соц.-экон. развития и задачах, которые необходимо решить для долгосрочных целей
Стратегия национальной безопасности РФ	Совет безопасности РФ	12 лет, подлежит актуализации (при необходимости) и продлению каждые три года	Служит достижению целей, определенных целевыми индикаторами соц.-экон. развития
Долгосрочные прогнозы условий соц.-экон. развития	Правительство РФ	Не менее 30 лет с актуализацией по мере необходимости	Включают демографический прогноз, прогноз пенсионной системы, прогноз природно-ресурсного потенциала, научно-технологический прогноз, прогноз основных показателей соц.-экон. развития субъектов РФ
Долгосрочный бюджетный прогноз (бюджетная стратегия)	Правительство РФ	18 лет	Содержит основные параметры бюджетной системы, основные положения бюджетной, налоговой и долговой политики, предельные расходы на реализацию госпрограмм (до 12 лет), условия и параметры, характеризующие риски для бюджетной системы
Государственные программы	Разрабатываются ответственным исполнителем, утверждаются Правительством РФ	Не менее 12 лет + план-график на 3 года и при необходимости «дорожные карты»	Объединяют регулятивные инструменты, контрольно-надзорные функции, финансовые и нефинансовые активы и инструменты, государственные задания на оказание услуг, бюджетные ассигнования для достижения целей, конкретные результаты государственной политики в соответствующих сферах
Доклад о результатах и основных направлениях деятельности	Федеральные органы исполнительной власти	Ежегодно	Отчет о результатах за 3-летний период и план деятельности на 3-летний период по реализации соответствующих государственных программ

тельной роли исполнительной власти в бюджетном процессе, так как основными разработчиками стратегических документов являются органы исполнительной власти. Однако, с нашей точки зрения, к созданию и реализации документов стратегического планирования целесообразно привлекать также контрольно-счетные органы и общественность.

Если говорить о правовом закреплении основ комплексной системы долгосрочного стратегического планирования, то они установлены в проекте Федерального закона № 143912–6 «О государственном стратегическом планировании» [3]. Согласно ему, государственное стратегическое планирование по функциональному содержанию состоит из трех направлений: государственное программирование; программно-целевое и территориальное планирование; стратегический контроль и мониторинг реализации документов стратегического планирования.

Система стратегического планирования в узком смысле включает участников и докумен-

ты стратегического планирования. В широком смысле в состав системы стратегического планирования входят следующие элементы:

- участники долгосрочного стратегического планирования, их полномочия и порядок взаимодействия;
- документы стратегического планирования: состав, государственная регистрация и их общественное обсуждение, формирование системы стратегического планирования;
- принципы организации системы стратегического планирования;
- функции и задачи системы стратегического планирования;
- информационное обеспечение стратегического планирования.

Все элементы системы стратегического планирования взаимосвязаны между собой и представляют единое целое [5]. В проекте закона стратегическое планирование рассматривается на двух уровнях управления: федеральном и региональном; состав документов стратегическо-

го планирования, разрабатываемых на местном уровне, не определен.

В настоящее время в субъектах РФ отсутствует единый подход к созданию системы стратегического планирования. В качестве примеров рассмотрим документы стратегического характера в ряде субъектов Северо-Западного федерального округа [1].

Стратегическое планирование в Ленинградской области регулируется областным Законом «О стратегическом планировании социально-экономического развития Ленинградской области», согласно которому к стратегическим документам данного субъекта РФ относятся: прогнозы развития, концепции развития, программы развития, государственные программы, долгосрочные целевые программы².

В Мурманской области, в отличие от Ленинградской области, нет единого нормативно-правового акта, регулирующего стратегическое планирование. Комплект документов, регулирующих социально-экономические отношения Мурманской области в стратегической перспективе, включает в себя стратегию социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года, модель системы целеполагания исполнительных органов государственной власти Мурманской области в реализации стратегической цели – обеспечения высокого качества жизни населения региона. Также к документам стратегического характера можно отнести прогнозы на очередной финансовый год и плановый период и долгосрочные программы³.

В Республике Карелия, как и в Мурманской области, в отсутствие единого нормативно-правового документа стратегического планирования сформирован пакет документов:

- стратегия социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года (далее – Стратегия);
- концепция социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2015 года;
- программа социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2015 года;
- схема территориального планирования Республики Карелия.

Ключевым комплексным программным документом стратегического планирования в регионах является стратегия социально-экономического развития субъекта РФ. Это связующее звено для целого ряда документов. С одной стороны, для ее реализации разрабатывают бюджетную стратегию и схему территориального планирования и расселения территории субъекта РФ, с другой стороны, в среднесрочном периоде данный документ реализуется в рамках программы социально-экономического разви-

тия субъекта РФ и, в конечном итоге, в форме государственных программ.

Именно программный метод является одним из наиболее эффективных методов управления публичными финансами и решения комплексных проблем развития общества. В условиях, когда происходит уменьшение доходных источников бюджета, вводятся «бюджетные правила», невозможно постоянно наращивать расходы, следовательно, остается повышать эффективность расходования бюджетных средств. Одним из направлений повышения эффективности бюджетных расходов и выступают госпрограммы.

Являясь принципиально новым инструментом стратегического управления публичными финансами, государственные программы обладают рядом преимуществ:

- выступают связующим звеном между стратегическим и бюджетным планированием;
- содействуют повышению эффективности использования имеющихся ресурсов;
- содержат инструменты государственной политики и государственного регулирования.

Базовой целью Стратегии Республики Карелия является повышение качества жизни населения в условиях сбалансированного развития экономики. Устойчивость экономики планируется достичь путем перехода к новой промышленной политике по инвестиционно-инновационному сценарию. Данная модель подразумевает на первоначальном этапе поддержку традиционных для Карелии отраслей экономики (лесная, горнодобывающая промышленность, рыболовство и туризм), а также внедрение инновационных инструментов. Предполагается, что данные меры позволят простимулировать вспомогательные и поддерживающие производства и инфраструктуру и, как следствие, повысить инвестиционную привлекательность Карелии. Для реализации Стратегии в Карелии выделяют пять территориально-производственных кластеров («точек роста»), в рамках которых будет развиваться инфраструктура:

- 1) Петрозаводск, Прионежский и Кондопожский районы;
- 2) Сегежа – Надвоицы;
- 3) Северное Приладожье – Питкяранта, Сортавала;
- 4) Лахденпохья;
- 5) «коридор развития»: Костомукша – Калевала – Кемь – Беломорск.

В рамках Стратегии выделено пять программ развития: инновационное развитие; развитие человеческого капитала; горнодобывающая промышленность; образование и культура; блок, включающий реализацию в Карелии нацпроектов и четыре базовых инновационно-инвестиционных проекта: «Лесная Карелия», «Недра Карелии», «Гостеприимная Карелия» и «Новая Карелия».

В качестве результатов, заявленных в Стратегии, которые Республика Карелия планирует достичь при содействии РФ, выделено⁴:

1. Укрепление экономического и социального единства РФ за счет развития инфраструктуры территории Республики Карелия как одного из опорных ее регионов.

2. Сохранение и обеспечение российского экономического контроля над приграничной территорией в условиях эффективной интеграции в контексте европейского выбора России.

3. Эффективное выполнение функций приграничной территории за счет развития пограничной и таможенной инфраструктуры, а также дорожной сети и дорожного хозяйства в целом.

4. Эффективный опыт интеграции приграничных территорий при сближении «Северо-Запад России – Северная Европа».

5. Реализация пилотного проекта изменения модели региональной экономики от «сырьевой экономики» через «товарную экономику» к «экономике услуг» и «информационной экономике».

6. Формирование лесного кластера как явления постиндустриального лесопользования в условиях транснационализации экономики и в контексте промышленной политики РФ и Республики Карелия.

7. Создание близкой и доступной для мегаполисов РФ и Северной Европы туристско-рекреационной зоны.

8. Обеспечение политического руководства и эффективного контроля федерального центра за выполнением национальных проектов на территории Карелии.

9. Развитие человеческого капитала и социальной сферы, сохранение культурного разнообразия северного субэтноса как составной части российского этноса.

10. Формирование гражданского общества, апробирование новых общественных форматов и институтов гражданского общества, а также адаптация европейских общественных институтов и стандартов.

Анализ стратегических документов вышеуказанных субъектов РФ выявил наличие ряда недостатков:

- Отсутствие взаимосвязи между различными стратегическими документами. Например, стратегии социально-экономического развития вышеперечисленных субъектов лишь частично увязаны с положениями стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года.

- Целевые индикаторы (их количество) не позволяют оценить достижение цели в определенный промежуток времени.

- За достижение цели и решение задач отвечают различные ведомства, что сказывается на исполнительской дисциплине.

- В стратегию социально-экономического развития субъекта РФ зачастую включают различные программные проекты, на которые в краткосрочной перспективе планируется выделение финансирования, тем самым подменяя стратегические решения проектными.

- Не разработана система постоянного мониторинга реализации стратегических планов. Например, нет комплексного анализа итогов реализации первого этапа стратегии социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года.

- Зачастую стратегические планы носят формальный характер, не подкрепляются конкретными нормативно-правовыми актами и источниками финансирования [3].

- При формировании стратегических планов органы власти дублируют инструменты пилотных регионов или федерального уровня, не учитывая требования уровня власти, региональных особенностей, а также планов развития бизнеса.

Для систематизации механизмов разработки и реализации систем стратегического планирования в субъектах РФ Министерством экономического развития РФ была подготовлена анкета для оценки процесса стратегического управления развитием субъекта РФ. В анкету включены следующие разделы:

1. Приверженность руководства субъекта стратегическим целям.

2. Прогнозирование социально-экономического развития субъекта РФ.

3. Стратегия социально-экономического развития как инструмент управления развитием.

4. Координация стратегического управления и мер бюджетной политики.

5. Вовлечение органов государственной власти субъекта РФ в процесс разработки и реализации вышеуказанной стратегии.

6. Вовлечение общественного экспертного сообщества в процесс разработки и реализации вышеуказанной стратегии.

7. Организация стратегической деятельности в субъекте РФ.

На основании результатов данной анкеты можно будет сделать вывод об общей картине стратегического планирования в РФ и перейти на более качественный уровень управления общественными финансами в связи с принятием законопроекта «О государственном стратегическом планировании».

Если говорить о прикладных рекомендациях в сфере стратегического планирования, то для Республики Карелия целесообразно, с нашей точки зрения, внедрение унифицированной процедуры стратегирования в органах исполнительной власти, то есть формирование системы целей по горизонтам планирования, уровням управления и механизмам их решения.

В качестве лучшей практики в области стратегического планирования является опыт Казахстана, который разработал две долгосрочные стратегии: до 2030 и 2050 годов. Новая система стратегического планирования позволила Ка-

захстану преодолеть экономический кризис и добиться роста экономики. В конечном итоге формирование достоверного программного бюджета возможно только при качественном долгосрочном стратегическом планировании.

* Работа выполнена при поддержке Программы стратегического развития ПетрГУ в рамках реализации комплекса мероприятий по развитию научно-исследовательской деятельности на 2012–2016 гг.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Проект Федерального закона № 143912–6 «О государственном стратегическом планировании» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/21223.html#UlkfutKoTaw>
- ² Областной закон «О стратегическом планировании социально-экономического развития Ленинградской области» (в ред. Законов Ленинградской области от 26.02.2008 № 9-оз, от 14.09.2011 № 64-оз, от 19.02.2013 № 6-оз) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=132471>
- ³ Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://minec.gov-murman.ru/content/strat_plan/sub02/
- ⁴ Постановление от 24 июня 2010 г. № 1755–IV ЗС «О Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gov.karelia.ru/Legislation/lawbase.html?lid=5402>

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гранберг А. Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации // Вопросы экономики. 2001. № 9. С. 15–27.
2. Клейнер Г. Б. Системная парадигма и системный менеджмент // Российский журнал менеджмента. 2008. Т. 6. № 3. С. 27–50.
3. Селиверстов В. Е. Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М.: Ин-т системного анализа РАН, 2011. 40 с.
4. Стратегическое управление: Регион; Город; Предприятие / Под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга. М., 2005. 625 с.
5. Толстогузов О. В. Управление процессом разработки и реализации стратегического планирования социально-экономического развития региона: (На основе опыта Республики Карелия): Автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб.: Ин-т проблем региональной экономики РАН, 2003. 26 с.

Kadnikova T. G., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

Bokova T. A., Karelian branch of federal public budgetary educational institution of higher education “Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration” (Petrozavodsk, Russian Federation)

SOME ASPECTS OF STATE STRATEGIC PLANNING IN RUSSIAN FEDERATION AT PRESENT STAGE

Justification of the need to reform the system of long-term strategic planning is given. A set of documents of strategic character used for management of public finance at the federal level is described. The exclusive role of executive branch in the course of strategic planning is emphasized. Some elements of strategic planning at the state level, according to the draft of the federal law “About the state strategic planning”, are considered. On the basis of the analysis of the existing regional legislation a conclusion is drawn. There is no uniform approach on how to create a system of strategic planning in territorial subjects of the Russian Federation. To verify our conclusion a set of documents of strategic character from a number of territorial subjects of the North Western federal district was considered: Leningrad region, Murmansk region, and Republic of Karelia. The strategy of social and economic development of the Republic of Karelia till 2020 is studied and its short characteristic is given. The analysis of strategic documents elaborated by the subjects of the Russian Federation revealed a number of drawbacks.

Key words: state strategic planning, elements of strategic planning, strategy of social and economic development, state program

REFERENCES

1. Granberg A. Strategy of territorial social and economic development of Russia: from idea to realization [Strategiya territorial'nogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii: ot idei k realizatsii]. *Voprosy ekonomiki* [Economy questions]. 2001. № 9. P. 15–27.
2. Kleyner G. B. System paradigm and system management [Sistemnaya paradigma i sistemnyy menedzhment]. *Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta* [Russian magazine of management]. 2008. Vol. 6. № 3. P. 27–50.
3. Seliverstov V. E. *Regional'noe strategicheskoe planirovanie: metodologiya, praktika, instrumenty, instituty. Avtoref. diss. ... d-ra ekon. nauk* [Regional strategic planning: methodology, practice, tools, institutes. Avtoref. diss. ... Dr. of Economic Sciences]. Moscow, Institut sistemnogo analiza RAN Publ., 2011. 40 p.
4. *Strategicheskoe upravlenie: Region; Gorod; Predpriyatie* [Strategic management: Region; City; The Enterprise]. Moscow, Ekonomika Publ., 2005. 625 p.
5. Tolstoguzov O. V. *Upravlenie protsessom razrabotki i realizatsii strategicheskogo planirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona: (Na osnove opyta Respubliki Kareliya). Avtoref. diss. ... kand. ekon. nauk* [Management of the process of development and realization of strategic planning of social and economic development of the region: (On the basis of the experience of the Republic of Karelia). Avtoref. diss. ... Candidate of Economic Sciences]. St. Petersburg, 2003. 26 p.

Поступила в редакцию 29.10.2013