

Стратегии, программы, проекты: региональный аспект



На форуме «Социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований», организованном компанией «Р.О.С.Т.У.», входящей в группу компаний «Кейсистемс», при информационной поддержке ИД «Бюджет» и ИД «Научная библиотека», были обсуждены проблемы реализации федерального закона о стратегическом планировании на региональном и местном уровнях. Кроме того, участники форума затронули такие вопросы, как связь стратегического планирования и бюджетного процесса и внедрение проектного подхода в систему государственного и муниципального управления.

Пирамида без вершины

По словам генерального директора ООО «Р.О.С.Т.У.» **К. И. Косоговой**, сегодня многие субъекты РФ и муниципальные образования заявляют о том, что уже в основном выполнили требования Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что у большинства из них есть разве что стратегии социально-экономического развития. Полноценные системы взаимоувязанных документов стратегического планирования практически никто еще не создал.

Ведущий эксперт Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ, один из разработчиков Закона № 172-ФЗ **В. В. Дементьев** считает, что виноват в этом не столько сам закон, сколько неразвитая методология стратегического планирования. Кроме того, до сих пор не внесены необходимые изменения в федеральные законы № 131-ФЗ и 184-ФЗ. Существует и проблема координации: нет единого центра, который бы занимался вопросами взаимного согласования стратегических документов разного уровня. Очевидна и сла-

бая связь стратегирования и бюджетного процесса, тем более что государственные программы, по словам Дементьева, пока так и не стали механизмом управления — скорее они представляют собой аналитический инструмент.

Методология стратегического прогнозирования устарела и не учитывает современные реалии, заявил Дементьев. По мнению эксперта, необходимо отказываться от старых принципов прогнозирования и переходить к технологиям «стратегического форсайта», которые успешно используются в странах Евросоюза. Для каждой разрабатываемой программы там проводятся форсайт-исследования, без чего ни одна из них не может получить финансирование.

По-прежнему остро стоит проблема фактического отсутствия федеральной стратегии: непонятно, на что регионы должны ориентироваться при разработке своих стратегических документов. На федеральном уровне де-юре действует давно устаревшая КДР-2020, а новая стратегия будет разработана только в 2018 году. Однако есть и другие, более актуальные стратегические документы федерального уровня: стратегия инновационного развития, стратегия национальной безопасности, майские указы президента. Дементьев полагает, что у регионов нет иного выхода, кроме как принимать во внимание весь этот комплекс документов и точно работать с обозначенными в них приоритетами.

Примечательно, что Федеральный закон № 172-ФЗ не обязывает муниципальные образования принимать стратегии — этот вопрос оставлен на усмотрение органам местного самоуправления. При этом не совсем понятно, что должно определять цели

развития муниципалитета в условиях отсутствия стратегии. По мнению Деметьева, в этом случае акцент естественным образом должен смещаться на муниципальные программы, которые при этом должны учитывать приоритеты регионального уровня. Как напомнила руководитель «Р.О.С.Т.У.», по итогам Красноярского экономического форума крупным городам и муниципальным районам все-таки рекомендовали разрабатывать свои стратегии.

Томская область стала одним из первых российских регионов, принявших собственный закон о стратегическом планировании. В 2014 году регион актуализировал свою стратегию, продлив ее «горизонт» до 2030 года. Структура документа была приведена в соответствие с федеральным законодательством, в нем появились новые элементы целеполагания, например миссия (добиться лучшего в Сибири качества жизни населения). По словам заместителя председателя комитета стратегического планирования и программно-целевого управления департамента экономики администрации Томской области **О. А. Гришиной**, областные власти беспокоило отсутствие отраслевых стратегий в Законе № 172-ФЗ. Регион не захотел отказываться от этой формы и предусмотрел в своей стратегии отраслевой блок. Кроме того, областной закон предусматривает разработку «концепции приоритетного направления развития Томской области» — документа, детализирующего обозначенные в стратегии приоритеты, в том числе в привязке к конкретным территориям, отраслям и проектам.

Интересно, что широкими полномочиями в рамках процедуры стратегирования наделен областной законодательный орган: он не только утверждает стратегию, но и контролирует ее реализацию. Следует отметить, что проекты областных госпрограмм также рассматриваются Законодательной думой Томской области. Муниципальные образования тоже активно вовлекаются в разработку областной стратегии, притом что Федеральный закон № 172-ФЗ

соответствующих процедур не предусматривает.

В числе проблем, связанных с реализацией федерального закона о стратегическом планировании, Гришина отметила отсутствие механизма учета региональных приоритетов в стратегических документах федерального уровня. Она привела пример с лесным кластером Томской области. Регион уже нашел инвесторов, готовых вложиться в развитие отрасли, однако существуют транспортные ограничения (например, нужны новые дороги), которые через процедуры стратегического планирования снять невозможно.

Вспомогательные инструменты

Начальник отдела методологии ООО «Р.О.С.Т.У.» **Б. В. Очирова** рассказала о преимуществах автоматизации разработки документов стратегического планирования. Среди актуальных проблем, с которыми сегодня сталкиваются регионы и муниципальные образования, — кадровое обеспечение процесса стратегического планирования, а также невысокое качество документов, которые получаются на выходе. Определенную помощь здесь могут оказать как раз инструменты автоматизации. Они позволяют снизить количество ошибок, связанных с человеческим фактором, а также сократить время, необходимое для корректировки до-

кументов. Наконец, они помогут решить актуальную задачу обеспечения взаимосвязи документов между собой и интеграции участников системы стратегического планирования с информационно-аналитическими системами федеральных органов власти (в частности, с ГАС «Управление»).

Важной предпосылкой полноценной реализации стратегий может стать внедрение проектного подхода к государственному управлению, который сегодня набирает все большую популярность. На федеральном уровне уже есть методические рекомендации Минэкономразвития России, а также четыре ГОСТа, посвященных этому вопросу. В ближайшее время Министерство труда должно утвердить профессиональный стандарт руководителя проектов. В декабре 2015 года по итогам послания Федеральному собранию президент поручил создавать в каждом регионе проектные офисы по социально-экономическому развитию и инвестициям.

Как отметил заместитель начальника управления государственной службы и кадровой политики Правительства Ярославской области **В. Ю. Алевров**, работа без проектов — это фактически то же самое, что и ручное управление. Однако внедрение проектного подхода может наталкиваться на определенное противодействие бюрократии. Во-первых, потому что объемы работы увеличиваются, к текучке добавляется и про-



ектная деятельность. Во-вторых, проектный подход естественным образом приводит к повышению прозрачности деятельности органов власти: у каждого проекта в буквальном смысле есть фамилия.

По словам Алеврова, в числе лидеров в сфере проектного управления сегодня Пермский край и Белгородская область: в этих регионах почти все финансирование идет на проекты. В Ярославской области также происходит стабильный рост числа проектов: шесть в 2014 году, 28 — в 2015-м и 70 — в 2016-м. Проекты реализуют 75% органов исполнительной власти региона, а 94% так или иначе в них задействовано. Как отметил эксперт, любая стратегия должна в конечном итоге представлять собой набор проектов. Они же служат инструментом реализации государственных программ. Это позволяет управлять не фактом (сейчас итоги реализации госпрограмм подводятся раз в год, и своевременно изменить ситуацию невозможно), а процессом, что гораздо эффективнее. Наконец, проекты дают населению более четкую информацию о том, что именно делает власть. Отсюда — рост доверия к ней. Это подтверждает опыт тех субъектов РФ, где проектный подход активно внедряется.

Гибкость принципов

Заместитель начальника отдела методологии планирования и бюджетирования департамента стратегического управления, государственных программ и инвестиционных проектов Минэкономразвития России **М. А. Екатерининская**, говоря о госпрограммах как элементе стратпланирования, остановилась на типичных ошибках при внедрении программного бюджета в субъектах РФ. К таковой она отнесла отсутствие единого порядка формирования госпрограмм, отсутствие связи программ с документами стратегического планирования субъекта РФ, общую размытость сформулированных программ и ответственности за их результаты.

Основное условие работоспособности всей пирамиды стратплани-

рования — формирование единой сквозной системы показателей (индикаторов) на всех уровнях: федеральном, региональном и местном. В связи с этим перед органами исполнительной власти стоит задача взаимной увязки показателей (индикаторов) прогнозов, отраслевых стратегий, государственных программ Российской Федерации и субъектов РФ. В том числе это касается обеспечения связи местного и регионального уровней системы стратегического планирования.

Большой интерес собравшихся вызвал доклад председателя Казахского центра государственно-частного партнерства **А. Р. Ойнарова**. Эксперт поделился опытом объектно-ориентированного стратегического планирования в Республике Казахстан, которая на несколько лет обогнала Россию в разработке и реализации территориальных стратегий. Докладчик поддержал курс России на выстраивание иерархической системы стратпланирования, подчеркнув, однако, что на каждом этапе разработки и внедрения стратегических программ федерального и регионального уровней нас могут ждать подводные камни.

Принципы стратегического развития — не догма, со временем они неизбежно пересматриваются и корректируются. Так, в 2014 году основой казахстанской системы стратпланирования был программно-целевой принцип: определение приоритетов и целей развития, разработка госпрограмм, определение источников их финансирования. Но уже в следующем году принципы стратегического планирования трансформировались, был усилен принцип самостоятельности субъектов планирования. Это означало сокращение числа госпрограмм, повышение статуса стратегических планов госорганов, закрепление ответственности за результаты программ за руководителями госорганов.

Директор Института реформирования общественных финансов **В. В. Климанов** остановился на вопросах методологии разработки до-

кументов стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях. Он особо подчеркнул, что стратегии социально-экономического развития российских территорий не могут быть закрытыми, непубличными, что подкрепляется и нормами Бюджетного кодекса. Также он акцентировал внимание участников на том, что преемственность стратегий должна сохраняться — даже при смене власти в регионе, при завершении текущей стратегии или отказе от нее. Докладчик назвал и удачные, на его взгляд, стратегии, в числе которых стратегии Республики Татарстан, Томской и Ульяновской областей, города Сургута.

Стратегическое агентство

Возможно, пришло время поставить вопрос о создании в России специального федерального агентства, которое бы занималось вопросами формирования и совершенствования системы национального планирования, считает профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ **Л. И. Пронина**. Подобные структуры действуют во Франции, Японии, Ирландии, Китае. Для выработки политики промышленного развития и программного бюджетирования с целью вовлечения бизнеса и общества в решение проблем социально-экономического развития страны важна скоординированная работа Минэкономразвития, Минфина и Центробанка. Об этом говорит и анализ текущей социально-экономической ситуации в стране. Индекс промышленного производства в январе 2016 года по сравнению с январем прошлого года составил 97,3%, а сокращение инвестиций в основной капитал оценивается в 10%. Резко упали реальные доходы населения, число россиян, живущих за чертой бедности, перевалило за 19 миллионов человек. При этом численность безработных в России в конце января 2016 года превысила миллион человек.

Говоря о стратегическом планировании в муниципальном звене,

докладчик подчеркнула, что на этом уровне необходимо уточнить правовую трактовку стратегического планирования, признать обязательной практику стратегического планирования на уровне муниципальных районов и городских округов. С этой целью возможно внести соответствующее дополнение в Закон № 172-ФЗ и ввести отдельную главу в Закон № 131-ФЗ.

Счетная палата, которая проводит экспертно-аналитическую оценку хода реализации самого Закона № 172-ФЗ и экспертизу нормативных правовых актов, подготавливаемых в целях его реализации, подтверждает наличие организационных рисков в этой сфере. Их озвучила **Е. С. Кутукова**, и. о. директора Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты РФ. К основным проблемам она относит отсутствие общего центра координации работ по реализации закона, необходимость обеспечения органов власти подготовленными кадрами для работы в области стратегического планирования, отсутствие внутриведомственных организационно-распорядительных документов по обеспечению реализации закона, а также структурных подраз-

делений органов власти, которые бы отвечали за вопросы стратегического планирования.

Директор направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города» **А. В. Орлов** отметил несовершенство Закона № 172-ФЗ в части его взаимосвязи с территориальным планированием. Если на уровне субъекта РФ схема территориального планирования представляет собой документ стратегического планирования и является основой для разработки стратегии, что и отражено в статье 38 закона, то на муниципальном уровне генеральный план не включен в число документов стратегического планирования.

Промышленные проекты

Наиболее активные дискуссии развернулись после доклада представителя Тверской области. В нем были затронуты проблемы, с которыми многие регионы сталкивались в «живой практике» долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планирования. В частности, заместитель министра промышленности и информационных технологий Тверской области **Д. В. Танков** сообщил, что в прошлом году регион направил

в Минпромторг России 222 проекта для включения в отраслевые планы мероприятий по импортозамещению по 13 отраслям промышленности. Министр промышленности и торговли РФ отметил Тверскую область как лидера по числу предложенных проектов (Удмуртская Республика представила 150 предложений, Свердловская область — 126, Республика Татарстан — 121). В том же году десять промышленных предприятий области подали в Фонд развития промышленности заявки на предоставление займов по проектам импортозамещения на общую сумму 1,9 миллиарда рублей. Кроме того, в настоящее время правительства Московской и Тверской областей проводится работа по созданию кластера метрогастроения. В рамках программы кластера планируется реализация ряда совместных проектов, направленных на увеличение производительности промпредприятий, расположенных на территории субъектов РФ, и обеспечение процесса импортозамещения. Цена вопроса — 2,35 миллиарда рублей.

**Подготовили С. А. СТРЕЛЬНИКОВА,
М. А. ЦУЦИЕВ**

