

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ В СФЕРЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

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

Препринт WP8/2016/03
Серия WP8
Государственное
и муниципальное управление

Москва
2016

УДК 346
ББК 67.401
Н27

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

Н27 **Направления совершенствования нормативной правовой базы в сфере стратегического планирования. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»)** [Текст] : препринт WP8/2016/03 / 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»). – 56 с. – 60 экз.

Данная публикация подготовлена по результатам анкетного опроса руководителей экономических ведомств субъектов Российской Федерации о ходе реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. «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 проблем, с которыми встретились экономические ведомства субъектов Российской Федерации при реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Выявлены «болевые точки», препятствующие эффективной реализации системы стратегического планирования в идеологии ФЗ № 172-ФЗ, выполнена оценка масштабов и затратности создания новой системы стратегического планирования по ФЗ № 172-ФЗ, раскрыты системные проблемы, подлежащие решению в сложившейся и действующей «де-факто» до настоящего времени системе.

УДК 346
ББК 67.401

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. Направления совершенствования нормативной правовой базы в сфере стратегического планирования, регулируемой ФЗ № 172-ФЗ (на основе анализа состояния нормативных правовых актов, опроса регионов и экспертных интервью)	4
2. Оценка масштабов и затратности создания новой системы стратегического планирования по ФЗ № 172-ФЗ.....	19
3. Результаты мониторинга: системные проблемы, подлежащие решению	34

1. Направления совершенствования нормативной правовой базы в сфере стратегического планирования, регулируемой ФЗ № 172-ФЗ (на основе анализа состояния нормативных правовых актов, опроса регионов и экспертных интервью)

«Болевые точки» системы стратегического планирования. Для выявления «болевых точек», препятствующих эффективной реализации системы стратегического планирования в идеологии ФЗ № 172-ФЗ, НИУ ВШЭ была разработана анкета для опроса руководителей экономических ведомств субъектов Российской Федерации об их видении нерешенных вопросов, проблем и перспектив этой деятельности. Анкета содержала раздел «Какие вопросы остаются недостаточно урегулированными действующими федеральными нормами в сфере стратегического планирования (укажите не менее 3 проблем)?».

Детальное рассмотрение ответов респондентов позволило выявить недостатки и противоречия и сформулировать предложения по уточнению действующей нормативной правовой базы.

Ответы на вопросы этого раздела сгруппированы по 21 направлению. Результаты обработки представлены на рис. 1.

Основной вопрос, который респонденты – работники органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации считают неурегулированным, – методическое обеспечение системы документов стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях и связанные с этим вопросы иерархии, последовательности, сроков разработки, актуализации и синхронизации документов стратегического планирования.

Высокий уровень озабоченности субъектов Российской Федерации вызывают вопросы урегулирования полномочий органов власти и органов местного самоуправления в процессе разработки, согласования и реализации документов стратегического планирования и связанный с полномочиями вопрос уточнения статуса и состава перечня документов стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях.

Значима доля ответов, отмечающих важность нерешенности вопросов реального использования инструментария долгосрочного планирования и прогнозирования, включая бюджетное планирование; методического обеспечения системы стратегического планирования в целом;

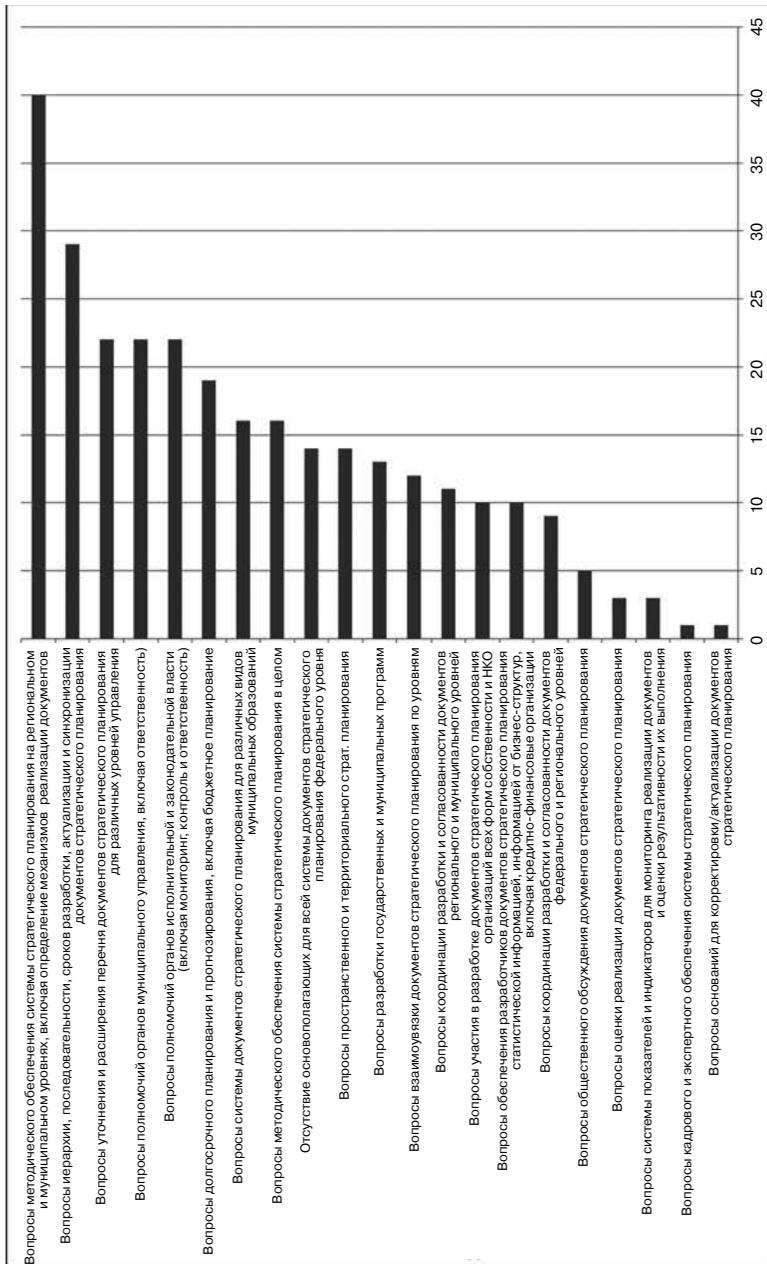


Рис. 1. Какие вопросы остаются недостаточно урегулированными действующими федеральными нормами в сфере стратегического планирования?

отсутствие основополагающих для всей системы документов стратегического планирования федерального уровня.

Наименьшую озабоченность вызывают в регионах вопросы общественного обсуждения документов стратегического планирования, вопросы системы показателей и индикаторов для мониторинга реализации документов и оценки результативности их выполнения, оценки реализации документов стратегического планирования и оснований для корректировки/актуализации документов стратегического планирования, а также вопросы кадрового и экспертного обеспечения системы стратегического планирования.

Естественной логикой формирования системы стратегического планирования должно быть движение от методологии ее формирования к последующему формальному закреплению в НПА, включая «Порядки разработки, реализации и мониторинга...» и методические рекомендации (указания) по разработке документов (по видам).

Анализ системы нормативного и методического обеспечения показал, что формирование системы развивается по бюрократическому сценарию, при котором методологическую функцию выполняет собственно ФЗ № 172-ФЗ. Методическое оснащение разрабатывается не как единая концепция, а как набор рекомендаций, формируемых под каждый конкретный документ, практически вне временной связи с другими документами системы. Разрозненные процессы разработки порядков, отдельных методических рекомендаций, реализуемые в обеспечение ФЗ № 172-ФЗ, ведут к стихийно складывающейся системе формирования и функционирования всей системы СП, не обремененной единой методологией.

Выявленные недостатки в нормативных актах и предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

1. Практически все субъекты Российской Федерации в качестве неурегулированного нормами ФЗ № 172-ФЗ вопроса называют вопросы методического обеспечения «подготовки документов стратегического планирования всех уровней» и «отсутствие методического руководства стратегическим планированием». Нормами Закона такая работа не предусмотрена. В гл. 13 «Реализация документов стратегического планирования» ФЗ № 172-ФЗ ст. 47 отсутствуют указания на необходимость и сроки разработки методических указаний по разработке, реализации, мониторингу

и контролю системы стратегического планирования Российской Федерации. Отнесение задачи методического обеспечения стратегического планирования к прерогативе органов государственной власти Российской Федерации (ст. 4, п. 9) и конкретно к полномочиям Правительства Российской Федерации не решает комплексной задачи подготовки и принятия нормативным актом методических указаний по разработке и реализации системы стратегического планирования в Российской Федерации.

Отсутствие нормативного требования к созданию и реализации комплексного документа «Методические указания по разработке, реализации, мониторингу и контролю системы стратегического планирования Российской Федерации» не позволяет обеспечить методическое единообразие и гармонизацию соответствующих документов как по отдельным блокам (прогнозирование, целеполагание, планирование и программирование), так и по уровням управления.

Предлагаемое решение. Ввести в ст. 47 п. 3 требование разработки Методических указаний по разработке, реализации, мониторингу и контролю системы стратегического планирования Российской Федерации со сроком реализации – до 1 января 2018 г. Актуальным становится формирование единой консультационной структуры (например, при Минэкономразвития России), которая предоставляла бы оперативную методологическую помощь при разработке документов стратегического планирования в субъектах РФ.

2. Федеральным законом № 172-ФЗ (ст. 33 п. 4.5) предусмотрена обязательность включения в состав прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации основных параметров государственных программ региона. При этом федеральным законодательством не определено понятие «основные параметры» и требования к их составу и содержанию.

Предлагаемое решение. В методических рекомендациях по разработке государственных программ определить понятие «основные параметры государственных программ региона» и требования к их составу и содержанию.

3. Статьей 13 ФЗ № 172-ФЗ предусмотрено общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования. Требования к организации и оформлению результатов общественного обсуждения (общественных слушаний) на сегодня не определены.

Предлагаемое решение. Разработать и ввести подзаконным актом единые требования к форме, порядку и срокам общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования.

Статьей 47 Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» от 28.06.2014 № 172-ФЗ определены одинаковые сроки для федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления по разработке документов стратегического планирования. Предусмотренные в Федеральном законе принцип сбалансированности документов стратегического планирования и взаимосвязь документов стратегического планирования требуют последовательной разработки документов стратегического планирования от федерального до регионального и муниципального уровней. Отсутствие принятых документов стратегического планирования федерального уровня и уровня макрорегионов при нормативно закреплённом сегодня порядке последовательного (waterfall) формирования документов регионального и муниципального уровней не позволит обеспечить взаимную увязку документов разных уровней, предусмотренную Федеральным законом № 172-ФЗ.

Предлагаемые решения. Законодательно определить этапность подготовки документов стратегического планирования разных уровней, в частности сроки разработки стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и сроки подготовки стратегий субъектов Российской Федерации (после принятия Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации). Другой подход к организации этой работы – параллельное формирование (и/или актуализация) документов целеполагания федерального, субфедерального и регионального уровней, что потребует принципиального изменения формата вертикальных и горизонтальных взаимодействий всех стейкхолдеров – участников процесса стратегического планирования, их командной работы и одновременной выработки консенсусных решений.

Отдельные статьи ФЗ № 172-ФЗ определяют ряд общих этапов подготовки и корректировки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе субъекта Российской Федерации, на долгосрочный период. Вместе с тем положения в части подготовки бюджетного прогноза на долгосрочный период, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъекта Российской Федерации, содержат отсылочные нормы, указывающие на необходимость его разработки в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Предлагаемое решение. Положения Закона, касающиеся разработки бюджетного прогноза на долгосрочный период, изложить в ФЗ № 172-ФЗ по аналогии со статьями о прогнозе социально-экономического развития на долгосрочный период.

Необходима координация сроков разработки документов долгосрочного стратегического планирования.

Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается на основе прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на соответствующий период, основой для разработки которого служит прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период. Сроки разработки последних в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установлены до 1 января 2017 г. Вместе с тем, согласно ст. 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации, с 2015 г. составление проекта бюджета должно быть основано, в том числе, на бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза) на долгосрочный период. В связи с отсутствием актуального прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период возникает проблема формирования расчетов по доходам регионального бюджета по основным бюджетобразующим налогам, в том числе по налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц, акцизам на соответствующий период. Кроме того, существенную долю доходов бюджета субъектов Российской Федерации составляет дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставляемая из федерального бюджета. Отсутствие информации об ее распределении в долгосрочной перспективе не позволит отразить в региональном бюджетном прогнозе достоверную и полную информацию об основных характеристиках бюджета (доходы, расходы, дефицит) на долгосрочный период, в том числе об объеме расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств регионального бюджета.

Предлагаемое решение. Минэкономразвития России и Минфину России подготовить разъяснения субъектам Российской Федерации по порядку разработки, согласования и реализации документов долгосрочного стратегического планирования на период до полного внедрения положений ФЗ № 172-ФЗ.

Федеральным законом 172-ФЗ не урегулированы отношения в сфере стратегического планирования между региональным и муниципальным уровнями; органы государственной власти субъектов Российской Федерации не наделены полномочиями по методическому обеспечению разработки документов стратегического планирования муниципальных образований и обеспечению согласованности и сбалансированности доку-

ментов стратегического планирования субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, входящих в его состав. Между тем в целях согласованности документов различных уровней отмечается как необходимость методического обеспечения муниципального планирования со стороны региональных органов власти, так и необходимость согласования документа целеполагания – стратегии социально-экономического развития муниципального образования на региональном уровне.

Предлагаемое решение. Уточнить положения ст. 39 ФЗ № 172-ФЗ о порядке согласования документов стратегического планирования муниципальных образований с субъектом Российской Федерации и, при необходимости, внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

На федеральном уровне не утвержден Порядок согласования стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми органами государственной власти Российской Федерации. Проектом Порядка, направленным в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации на рассмотрение, предусматривался пятимесячный срок согласования стратегий субъектов Российской Федерации.

Предлагаемое решение. При корректировке ст. 47 ФЗ № 172-ФЗ предусмотреть соответствующее продление срока разработки документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней относительно срока, установленного Законом 172-ФЗ (01.01.2017).

Закон не предусматривает в перечне документов стратегического развития муниципального уровня документов территориального планирования, выделенных в Градостроительном кодексе Российской Федерации, а также на региональном и муниципальном уровнях; не определены роль и место инвестиционных стратегий, определенных Стандартом деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе.

Предлагаемое решение. Внести изменения в Федеральный закон № 172-ФЗ (в части включения в перечень документов стратегического планирования на муниципальном уровне документов территориального

планирования). Определить место инвестиционных стратегий в качестве обязательного элемента стратегии социально-экономического развития региона, не выделяя их в качестве самостоятельного документа СП.

В Законе нет четкого определения функций высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в процессе стратегического планирования на региональном уровне.

В ряде субъектов Российской Федерации существует разделение полномочий между губернатором (высшим должностным лицом) и председателем правительства региона. Закон возлагает все полномочия на «высший исполнительный орган».

Предлагаемое решение. Учесть существующее в регионах разделение функций, предусмотрев, наряду с полномочиями высшего исполнительного органа, полномочия высшего должностного лица (через «или»).

Стратегический прогноз внешней и внутренней среды на уровне региона является основой для формирования перечня задач стратегического планирования. Долгосрочный прогноз таким основанием являться не может.

Каждый субъект Российской Федерации имеет свою специфику, свои крупные инвестиционные проекты, по-разному реагирует на вызовы и угрозы устойчивому развитию. Единый для Российской Федерации стратегический прогноз, по мнению регионов, является недостаточным.

Предлагаемое решение. Определить механизмы формирования стратегического прогноза в регионах и, по возможности, рассматривать эти прогнозы как основу корректировки документов целеполагания и программирования.

В Законе среди документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации отсутствуют отраслевые стратегии. Вместе с тем в ведущих субъектах Российской Федерации уделяется особое внимание отраслевому развитию, формируются долгосрочные планы и программы по направлениям отраслевой специализации субъектов.

Предлагаемое решение. Рассмотреть возможность инициирования соответствующих изменений в Федеральном законе № 172-ФЗ, предоставляющих субъектам право принимать отраслевые стратегии в качестве документов стратегического планирования.

В ст. 9 «Участники стратегического планирования» отсутствуют прямые указания на государственные корпорации, акционерные общества с государственным участием, федеральные государственные унитарные предприятия, отнесенные Правительством Российской Федерации к ор-

ганизациям, имеющим стратегическое значение. На 1 сентября 2012 г. в реестре федерального имущества содержится информация почти о 2,6 тыс. акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, в том числе около 1,8 тыс. ведут стабильную административно-хозяйственную деятельность. Основными субъектами, осуществляющими права акционера от имени Российской Федерации, являются Росимущество – 2260 АО, Минобороны России – 277, ГК «Ростехнологии» – 30, ГК «Росатом» – 18 и ряд федеральных органов – по одному АО.

Очевидно, что без вовлеченности стратегически важных компаний с государственным участием в процесс стратегического планирования, без информации о прогнозах и планах стратегического развития госкорпораций и крупнейших акционерных компаний с государственным участием добиться качественного планирования как на федеральном, в том числе отраслевом, уровне, так и регионального развития практически не реально.

Предлагаемое решение. Ввести в ст. 9 «Участники стратегического планирования» государственные корпорации, акционерные общества с государственным участием, федеральные государственные унитарные предприятия. Ввести в ст. 10 «Полномочия участников стратегического планирования» в п. 3 «Правительство Российской Федерации» норму: «определяет состав и порядок участия в стратегическом планировании государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием».

Статья 1. «Предмет регулирования...» п. 5 распространяет действие ФЗ № 172-ФЗ «на отношения в сфере стратегического планирования, осуществляемого на территории Российской Федерации, территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации или используемых на основании международных договоров Российской Федерации, включая морские пространства». На указанных территориях осуществляется деятельность, предусмотренная межгосударственными программами Евразийского экономического союза, Союзного государства России и Белоруссии, Содружества Независимых Государств. На сегодня в этой сфере разработано и действует три организационных документа: Порядок разработки и реализации программ Союзного государства, Порядок разработки и реализации межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества и Порядок разработки, реализации и финансирования межгосударственных целевых программ СНГ.

При формировании документов стратегического планирования в Российской Федерации необходимо учитывать межгосударственные программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

Предлагаемое решение. Статью 2 «Правовое регулирование стратегического планирования» дополнить словами: «а также международными договорами Российской Федерации»; ввести в ст. 3 понятие межгосударственной программы (целевой программы); в ст. 11 п. 4 ввести: «межгосударственные программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация»; гл. 7 дополнить отдельной статьей «Межгосударственные программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация».

Предложения по внесению изменений в федеральное законодательство Российской Федерации

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Подпунктом г) п. 2 ст. 5 Федерального закона № 184-ФЗ установлено, что законом субъекта Российской Федерации утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Статьей 5 Федерального закона № 172-ФЗ определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации (к которым относятся также и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации), включающие разработку и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования, в составе которых «программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» отсутствует.

В Федеральном законе № 184-ФЗ используются такие понятия, как «региональная программа» и «межмуниципальная программа»¹, не соответствующие Бюджетному кодексу РФ (ст. 179) и Федеральному закону № 172-ФЗ, которыми предусмотрено, что субъекты Российской Федерации разрабатывают государственные программы, а местные администрации муниципальных образований – муниципальные программы.

¹ Подпункты 7), 9.1), 30), 58) п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

Причем ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, регламентирующей принципы финансового обеспечения осуществления субъектами Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения, конкретизируется, что под межмуниципальными программами понимаются программы, предназначенные для решения вопросов местного значения на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов. Такие документы в виде отдельных мероприятий могут быть включены в состав государственной программы субъекта Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством.

Предлагаемое решение. Исключить пп. г) п. 2 ст. 5 Федерального закона № 184-ФЗ и привести его остальные нормы в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом № 172-ФЗ. Второй вариант решения: легализовать межмуниципальные программы (например, имея в виду программы развития территорий опережающего развития², программы развития агломераций и межмуниципальные программы, сформированные на основе межмуниципальных соглашений) и внести соответствующие изменения в ФЗ № 172-ФЗ, ФЗ № 184-ФЗ и в Бюджетный кодекс.

2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Закон № 172-ФЗ сегодня вступает в противоречие с Федеральным законом № 131-ФЗ. Согласно п. 6 ст. 17 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления наделены полномочиями по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Предлагаемое решение. Уточнить п. 6 ст. 17 ФЗ № 131-ФЗ и привести его нормы в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом № 172-ФЗ. Второй вариант решения: легализовать планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования и внести соответствующие изменения в ФЗ № 172-ФЗ и в Бюджетный кодекс.

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации».

² Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

В соответствии с п. 5 ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем ст. 38 Федерального закона № 172-ФЗ устанавливается, что схема территориального планирования субъекта Российской Федерации основывается на положениях стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов и отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации, а не только на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, и тем более программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (как это указано в ст. 9 ГК РФ).

Предлагаемое решение. Привести нормы Градостроительного кодекса РФ в части наименований документов стратегического планирования и ссылок на них в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ к документам, разрабатываемым в рамках планирования и программирования на уровне субъектов Российской Федерации, отнесена, в том числе, схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Согласно ст. 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации являются документами территориального планирования субъектов Российской Федерации. В то же время ст. 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что документами территориального планирования субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга являются генеральные планы городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Предлагаемое решение. Привести в соответствие указанные выше положения 172-ФЗ и Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Пунктом 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения наделены

полномочиями по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования (пп. 6), правовой статус и экономическая сущность которых федеральным законодательством не определены.

Подпунктом 4) п. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ принятие программ развития муниципального образования и утверждение отчетов об их исполнении отнесено к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Во-первых, наименование программы в пп. 4) п. 10 ст. 35 не соответствует наименованию в п. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Во-вторых, данные пункты Федерального закона № 131-ФЗ не соответствуют ст. 179 Бюджетного кодекса РФ и Федеральному закону № 172-ФЗ, которыми установлено, что муниципальные программы «разрабатываются и утверждаются местными администрациями муниципальных образований».

Предлагаемое решение. Привести нормы Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствие с п. 2) ст. 6 Федерального закона № 172-ФЗ и со ст. 179 Бюджетного кодекса РФ.

Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Статьей 9 Закона № 172-ФЗ в числе участников стратегического планирования определен контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации. В то же время к полномочиям контрольно-счетных органов субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» не отнесено проведение мониторинга и экспертизы документов стратегического планирования.

Предлагаемое решение. Внести изменения в ФЗ № 6-ФЗ касательно уточнений полномочий контрольно-счетных органов субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ программы социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов

Российской Федерации не включены в перечень документов стратегического планирования.

Часть 3 ст. 24 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» содержит программы социально-экономического развития Российской Федерации.

Предлагаемое решение. Внести изменения по исключению программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в целях обеспечения согласованности с документами стратегического планирования.

Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

В соответствии со ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ программы социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не включены в перечень документов стратегического планирования.

Статья 6 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в редакции Федерального закона от 29 декабря № 458-ФЗ, вступил в силу с 1 января 2014 г.) относит к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами разработку, утверждение и реализацию региональных программ в области обращения с отходами.

Предложение. Внести изменения по исключению программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в целях обеспечения согласованности с документами стратегического планирования.

Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации».

В соответствии с ч. 2 ст. 37 ФЗ № 172-ФЗ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации наделен полномочиями по утверждению порядка разработки государственных программ субъекта Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации в число полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации входит установление порядка принятия решений о разработке государственных программ субъекта Российской Федерации.

Предлагаемое решение. Устранить несоответствие формулировок норм ФЗ № 172-ФЗ и Бюджетного кодекса Российской Федерации в отноше-

нии полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ «Трудовой кодекс Российской Федерации».

В соответствии со ст. 11 Федерального закона ФЗ № 172-ФЗ программы социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не включены в перечень документов стратегического планирования.

Статья 35.1. Трудового кодекса Российской Федерации включает эти документы.

Предлагаемое решение. Внести изменения по исключению программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в целях обеспечения согласованности с документами стратегического планирования.

Постановление Правительства Российской Федерации от 23.03.2008 № 198 «О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации».

В соответствии со ст. 30, 38 Федерального закона ФЗ № 172-ФЗ схемы территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации основываются на основных положениях стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (субъекта Российской Федерации), стратегиях социально-экономического развития макрорегионов и отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации.

В разд. 2 п. 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 23.03.2008 № 198 «О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации» говорится, что подготовка проекта схемы осуществляется:

а) на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ (при их наличии) и сведений, содержащихся в федеральной государственной информационной системе территориального планирования (далее – информационная система территориального планирования);

Предлагаемое решение. Внести в Порядок соответствующие изменения, устанавливающие основания для разработки документов территориального планирования, в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ.

Предложения по внесению изменений в региональное законодательство

Статьей 5 Федерального закона № 172-ФЗ определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации (к которым относятся также и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации), включающие разработку и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования, в составе которых «программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» отсутствует.

В Уставах субъектов Российской Федерации до сих пор имеются полномочия законодательных органов по утверждению, и соответствующие полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации³.

Предлагаемое решение. Рекомендовать субъектам РФ уточнить соответствующие нормативные правовые акты.

2. Оценка масштабов и затратности создания новой системы стратегического планирования по ФЗ № 172-ФЗ

По нашим оценкам, в рамках системы стратегического планирования (ССП) должно быть разработано свыше 100 тыс. федеральных, региональных и муниципальных документов стратегического планирования. Точно определить количество таких документов, имея по существу открытый перечень, не представляется возможным. Так, только реально существующих документов целеполагания, относящихся к сфере управления состоянием национальной безопасности (ст. 17, ФЗ № 172-ФЗ), более 40, количество различных видов федеральных отраслевых документов целеполагания – около 30. Аналогичная ситуация с документами прогнозирования, планирования и программирования. Статья 38 ФЗ № 172-ФЗ предусматривает разработку документа «Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации», но реально

³ См., например, Устав Московской области (с изменениями на 28 декабря 2015 г.); <<http://docs.cntd.ru/document/5811133>>.

в регионах разрабатываются пакеты схем территориального планирования, например, в Московской области разрабатывается более 60 схем территориального планирования. Тем не менее, используя экспертные оценки специалистов ВШЭ (консенсус-оценка пяти экспертов по каждой позиции), верифицированные путем анализа информации на сайте госзакупок о стоимости НИР и соответствующих услуг, а также консультации со специалистами органов государственного управления субъектов Российской Федерации, можно оценить уровень общих единовременных затрат на разработку системы документов⁴, который составляет свыше 100 млрд руб., в том числе 3,4 млрд руб. – документы федерального уровня (не менее 175 документов), 14,0 млрд руб. – документы регионального уровня (около 2300 документов), порядка 90,6 млрд руб. – документы муниципального уровня (более 94800 документов) (табл. 1). При этом в расчетах стоимость человеко-месяца разработчиков условно принята на основе информации о численности и оплате труда гражданских служащих (средняя зарплата с отчислениями в фонды) федеральных государственных органов (центральных аппаратов министерств и ведомств) за 2015 г. 100,2 тыс. руб. (средняя зарплата) × 1,302 (отчисления в фонды)⁵ и информации о численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне за 2015 г. – 54,3 × 1,302; 36,7 × 1,302 соответственно⁶.

Специалистами субъектов Российской Федерации в ходе анкетирования по разработанной НИУ ВШЭ анкете по запросу Минэкономразвития России 2016 г. была представлена информация с оценкой трудозатрат разработчиков документов стратегического планирования – государственных гражданских служащих (без учета затрат привлеченных внешних экспертных организаций и затрат муниципальных) (табл. 2).

⁴ Данные о трудоемкости работ по подготовке документов в таблице экспертами оценивались как совокупные затраты служащих органов исполнительной власти (муниципальных образований) и внешних исполнителей.

⁵ См.: <http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/plat29.htm>.

⁶ См.: <http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/54.htm>.

Таблица 1. Экспертная оценка разовых затрат по разработке документов стратегического планирования по ФЗ № 172-ФЗ
(без учета затрат на разработку методического обеспечения)

Уровень / категория	Наименование документа стратегического планирования	Кол-во	Трудоёмкость, человеко-месяцев	Чел.	Мес.	Стоимость чел.-мес., тыс. руб.	Затраты, на 1 док., пакет док-в, регион, млн руб.	Объем затрат на документы одного вида, 85 регионов, млн руб.
ФЕД / Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания	Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации	1	240	20	12	130,46	31,31	31,31
	Документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	20	72	12	6	130,46	9,39	187,86
	Стратегия национальной безопасности Российской Федерации	1	100	10	10	130,46	13,05	13,05
ФЕД / Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания (отраслевой и территориальный принцип)	Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации	17	60	10	6	130,46	7,83	133,07
	Стратегия пространственного развития Российской Федерации	1	60	10	6	130,46	7,83	7,83
	Стратегии социально-экономического развития макрорегионов	9	60	10	6	130,46	7,83	70,45

Уровень / категория	Наименование документа стратегического планирования	Кол-во	Трудоемкость, человеко-месяцев	Чел.	Мес.	Стоимость чел.-мес., тыс. руб.	Затраты, на 1 док., пакет док-в, регион, млн руб.	Объем затрат на документы одного вида, 85 регионов, млн руб.
ФЕД / Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования	Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации	1	2040	170	12	130,46	266,14	266,14
	Стратегический прогноз Российской Федерации	1	2040	170	12	130,46	266,14	266,14
	Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период	1	2040	170	12	130,46	266,14	266,14
	Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период	1	2040	170	12	130,46	266,14	266,14
	Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период	1	2040	170	12	130,46	266,14	266,14
ФЕД / Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования	Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации	1	120	20	6	130,46	15,66	15,66
	Государственные программы Российской Федерации	43	90	15	6	130,46	11,74	504,88
	Государственная программа вооружения (не учтена)					130,46		
	Схемы территориального планирования Российской Федерации	5	1440	120	12	130,46	187,86	939,31
	План деятельности федерального органа исполнительной власти	72	15	5	3	130,46	1,96	140,90

Уровень / категория	Наименование документа стратегического планирования	Кол-во	Трудоёмкость, человеко-месяцев	Чел.	Мес.	Стоимость чел-мес., тыс. руб.	Затраты, на 1 док., пакет док-в, регион, млн руб.	Объем затрат на документы одного вида, 85 регионов, млн руб.
РЕГ / Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания	Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	85	160	20	8	70,7	11,31	961,52
РЕГ / Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования	Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период	85	72	12	6	70,7	5,09	432,68
	Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период	85	72	12	6	70,7	5,09	432,68
РЕГ / Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	85	60	20	3	70,7	4,24	360,57
	Государственные программы субъекта Российской Федерации	1870	24	6	4	70,7	1,70	3173,02
	Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации	85	1440	120	12	70,7	101,81	8653,68

Уровень / категория	Наименование документа стратегического планирования	Кол-во	Трудоёмкость, человеко-месяцев	Чел.	Мес.	Стоимость чел.-мес., тыс. руб.	Загрты, пакет док-в, регион, млн руб.	Объем затрат на документы одного вида, 85 регионов, млн руб.
МУН / Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, включая планы мероприятий по реализации стратегий и прогнозы	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования (городские округа, муниципальные районы, внутригородские территории городов федерального значения, городские округа)	2592	72	12	6	47,78	3,44	8916,89
	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования (городские и сельские поселения) – 30% от общего количества	6056	8	4	2	47,78	0,38	2314,65
МУН / Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования	Муниципальные программы (муниципальные районы, внутригородские территории городов федерального значения городские округа) – по 5 комплексных программ	12960	6	3	2	47,78	0,29	3715,37
	Муниципальные программы (городские и сельские поселения) – по 5 комплексных программ (70% от общего количества МО)	70648	18	3	6	47,78	0,86	60759,68
	Схема территориального планирования муниципального образования, генплан (муниципальные районы, внутригородские территории городов федерального значения, городские округа)	2592	120	20	6	47,78	5,73	14861,49

Уровень / категория	Наименование документа стратегического планирования	Кол-во	Трудоёмкость, человеко-месяцев	Чел.	Мес.	Стоимость чел.-мес., тыс. руб.	Затраты, на 1 док., пакет док-в, регион, млн руб.	Объем затрат на документы одного вида, 85 регионов, млн руб.
	ИТОГО (РФ, Субъекты, МО):	97317	558	51	7	102	68	107957,24
	ИТОГО (РФ):	175	830	72	9	130	108	3375,00
	ИТОГО (Субъекты):	2295	305	32	7	71	22	14014
	ИТОГО (МО):	94847	224	8	4	48	2	90568
	сумма	ср. знач	ср. знач	ср. знач	ср. знач	ср. знач	ср. знач	сумма

Справочно:

Исходные данные	Значение
Количество субъектов РФ	85
Количество макрорегионов	9
Количество муниципальных образований РФ (всего)	22777
Количество муниципальных районов	1815
Количество городских округов	520
Количество внутригородских территорий городов федерального значения	257
Количество городских поселений	1660
Количество сельских поселений	18525
Количество федеральных ведомств	72
Количество видов экономической деятельности (ОКВЭД) – для отраслевых оценок	17
Расходы бюджета РФ на 2015 г., млрд руб.	15361
Расходы бюджета РФ на 2016 г., млрд руб.	15900

Ниже представлено распределение оценок субъектов Российской Федерации уровня трудовых затрат государственных гражданских служащих на разработку документов стратегического планирования, по видам документов (рис. 2–8).

Таблица 2. Оценка трудозатрат разработчиков документов стратегического планирования – государственных гражданских служащих в субъектах Российской Федерации

	Всего субъектов, представивших информацию	Количество документов по результатам опроса	Затраты в человеко-месяцах на все документы одного вида	Затраты в человеко-месяцах на один регион в среднем	Собственные затраты государственных органов исполнительной власти одного субъекта РФ на разработку документов одного вида, млн руб	Всего по субъектам РФ, млн руб.
	а	б	в	г	д = г x 70,7 x 0,001	е = д x 85
Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	57	57	7454,4	130,8	9,2476	786,046
План мероприятий по реализации стратегии	53	53	1944,7	36,7	2,5947	220,550
Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период	56	56	1918,55	34,3	2,4250	206,126
Бюджетный прогноз	51	51	1803,05	35,4	2,5028	212,738
Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период	58	58	1325,65	22,856	1,6159	137,353
Государственные программы субъекта Российской Федерации	57	1249	60012,5	1052,8	74,4330	6326,805
Схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации	48	48 пакетов	6098,46	127,05	8,9824	763,507
Итого, единовременные затраты органов исполнительной власти на разработку документов стратегического планирования (без учета внешних исполнителей и затрат муниципальных образований)						8653,115 млн руб.

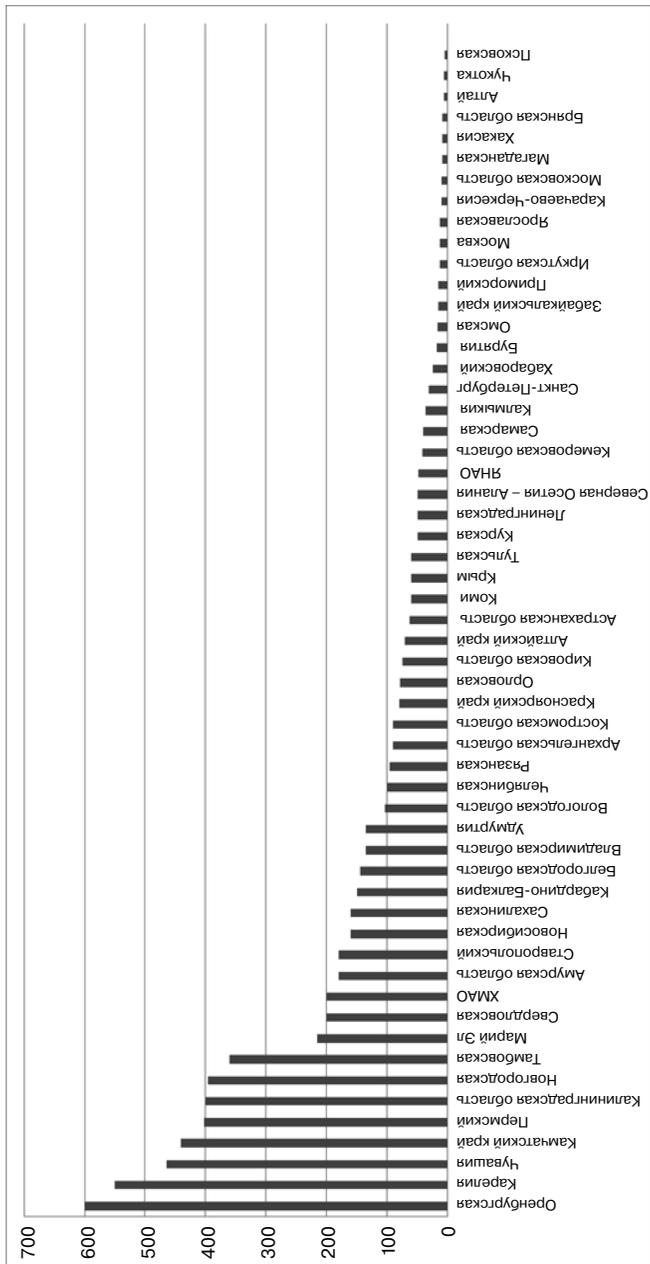


Рис. 2. Стратегии СЭР субъектов РФ, трудоузatrаты, чел.-мес.

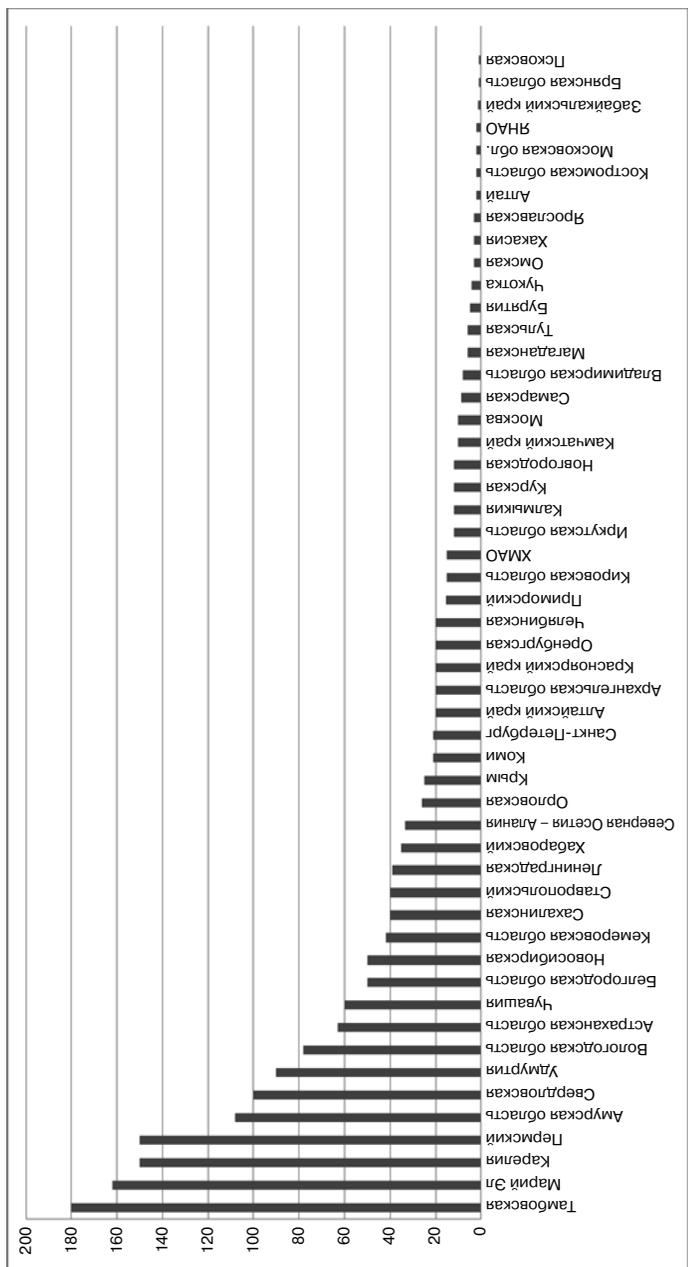


Рис. 3. Планы мероприятий по реализации стратегии СЭР субъекта РФ, трудовозаграты, чел.-мес.

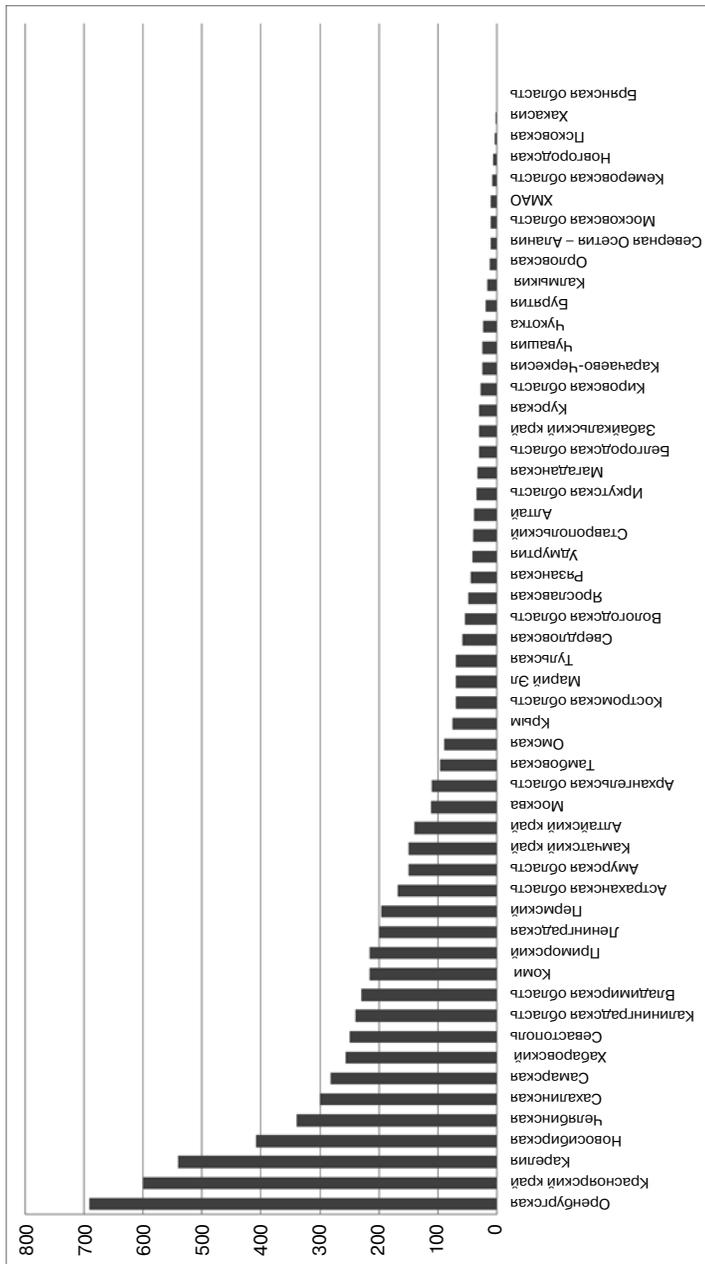


Рис. 4. Государственные программы субъектов РФ, грузозагапы, чел.-мес.

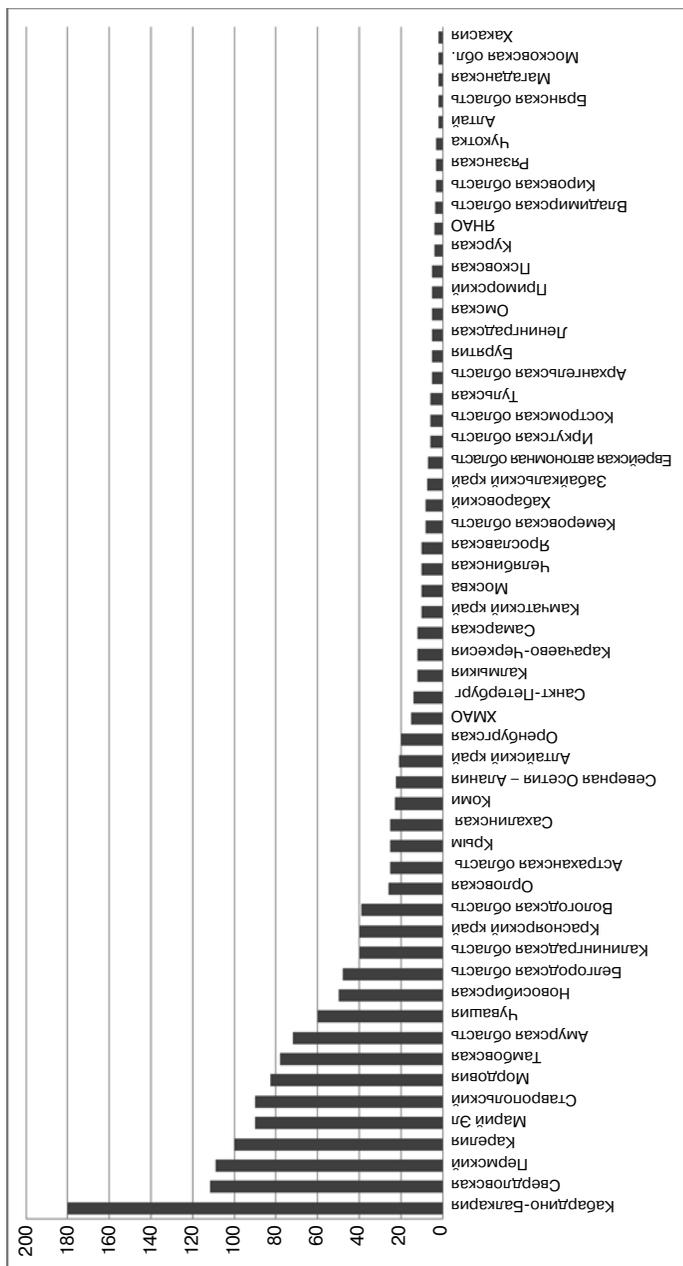


Рис. 5. Прогноз СЭР субъекта РФ на долгосрочный период, трудозаплаты, чел.-мес.

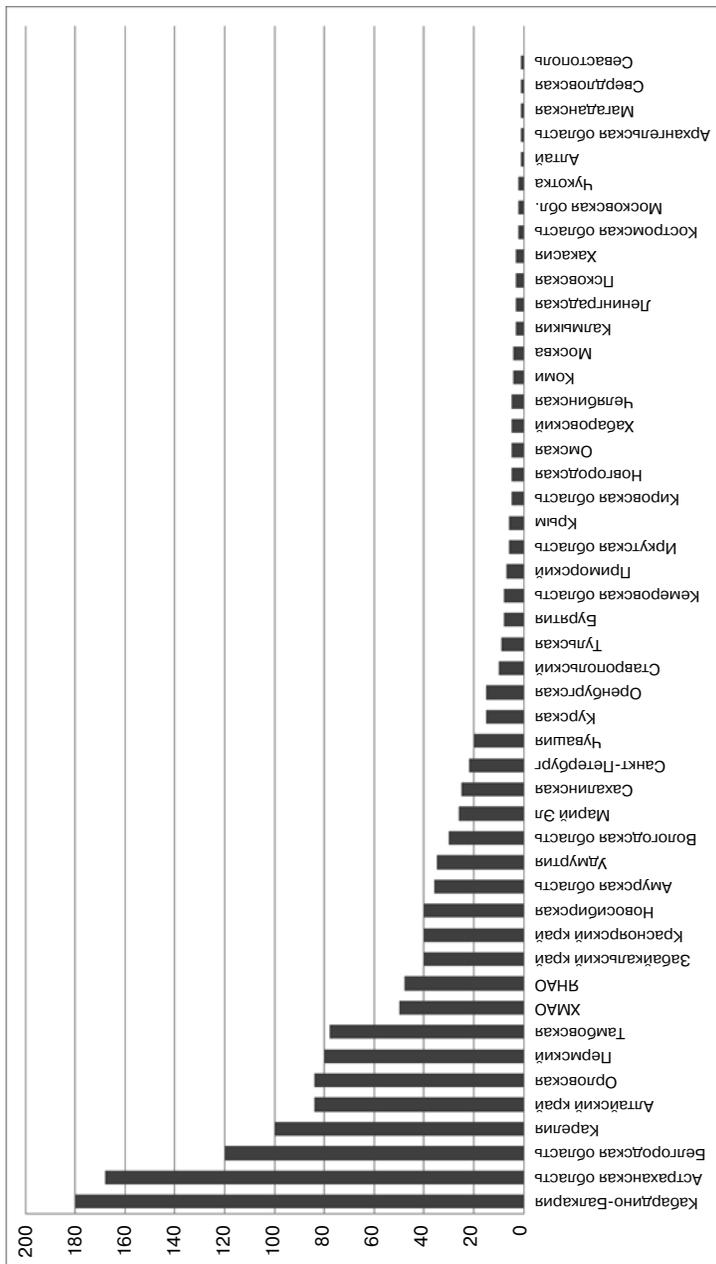


Рис. 6. Бюджетный прогноз субъекта РФ, трудовозаграты, чел.-мес.

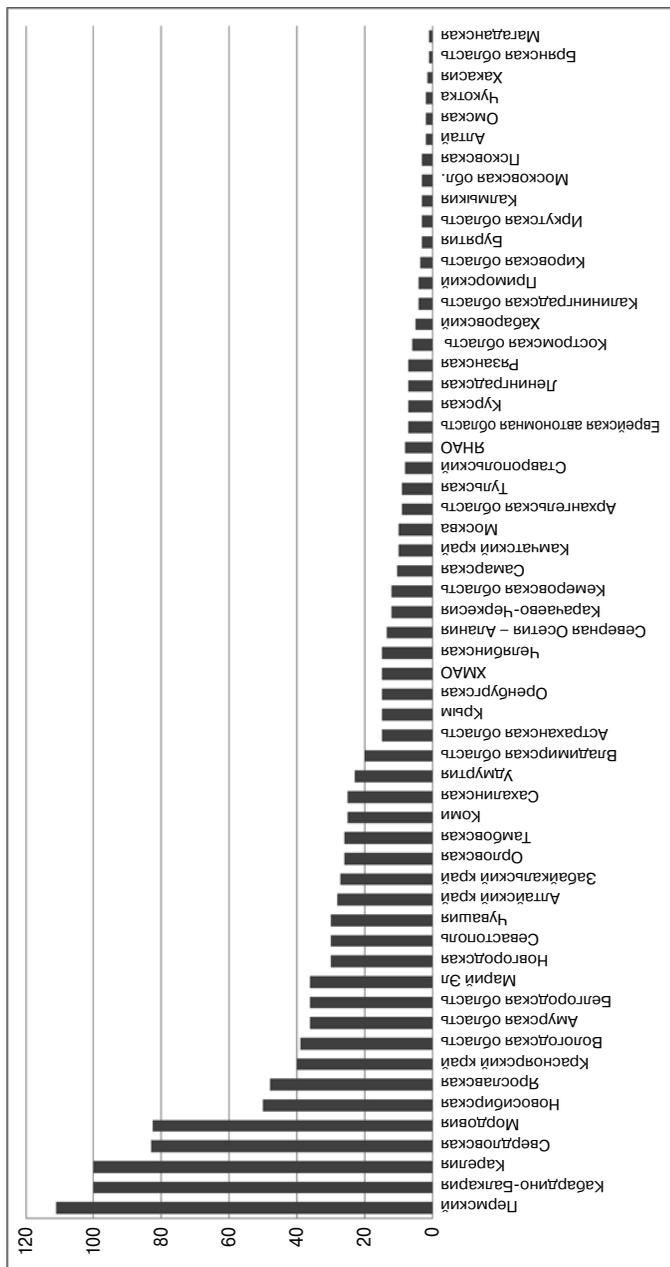


Рис. 7. Прогноз СЭР субъекта РФ на среднесрочный период, трудовозплаты, чел.-мес.



Рис. 8. Схемы территориального планирования субъектов РФ, трудовозаграты, чел.-мес.

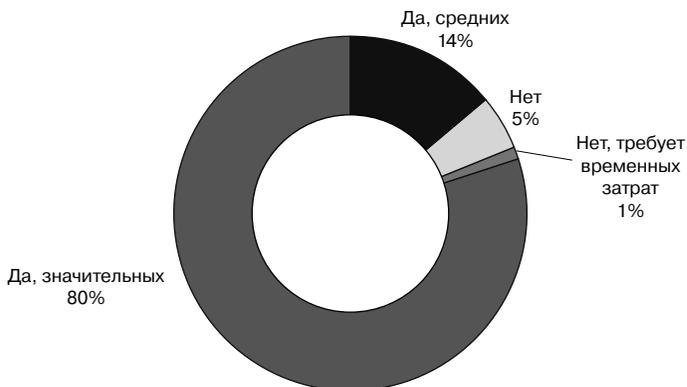


Рис. 9. Уровень затратности разработки документов стратегического планирования (ДСП) в регионе

Выводы

1. По итогам мониторинга регионы подтвердили высокую затратность системы (рис. 9) и отметили, что в связи с требованиями ФЗ № 172-ФЗ большинство документов стратегического планирования станут объектом пересмотра.

2. Затратность системы в целом требует от создаваемой системы стратегического планирования по ФЗ № 172-ФЗ нового качества государственного и муниципального управления, измеряемого не только степенью выполнения программ и мероприятий, но и позитивной динамикой базовых показателей социально-экономического развития страны, ее регионов и муниципальных образований.

3. Результаты мониторинга: системные проблемы, подлежащие решению

Ситуация, описываемая данными анкетирования, указывает на серию системных проблем государственного планирования, во многом подтверждающих результаты, полученные в рамках анализа системы документов. Ключевыми проблемами стратегического планирования в сложившейся и действующей «де-факто» до настоящего времени системе, решение

которых должно быть найдено в создаваемой по ФЗ № 172-ФЗ новой системе стратегического планирования, являются:

1) Методологические проблемы:

– Отсутствие сквозной методологии разработки, реализации, контроля и мониторинга системы стратегического планирования. Требования к ключевым прогнозным документам в их связи с документами целеполагания, планирования и программирования в системе не закреплены. Документы целеполагания и прогнозирования в основной своей части методически не обеспечены. Бюджетные прогнозы не подкрепляются стратегиями. Такая ситуация приводит к обесцениванию и размыванию значения документов стратегического планирования как реального инструмента формирования и реализации реальной социально-экономической политики. Отсутствие методических рекомендаций по разработке Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, документов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, прогнозов социально-экономического развития, отраслевых стратегий, ОНДП – делает возможным оппортунистическое отношение к качеству документов как продукта, достаточного для того, чтобы стать основанием в цепи стратегических документов. Такие разрывы, существующие уже на верхнем уровне, делают стратегии фактически недееспособным управленческим инструментом, и априори предполагают переход на реактивное управление.

– Отсутствие системы сквозных показателей в документах стратегического планирования. Показатели в долгосрочном прогнозе, в стратегиях, в ОНДП, в отраслевых стратегиях и в госпрограммах не имеют единообразия, более того, различаются в целевых значениях (например, КДР и стратегия инновационного развития), что фактически не позволяет принимать на их основе решения о действительных приоритетах деятельности и отчетности.

2) Проблемы организации процессного подхода к созданию документов системы:

– Отсутствие регламентированных процедур или формальность общественного обсуждения документов стратегического планирования, неопределенность иных форм активного вовлечения представителей заинтересованных сторон, в том числе бизнеса, в государственный стратегический процесс, в сочетании с методологическими проблемами придают значительной части документов «гигиеническую

роль» (Ф. Герцберг), не предполагающую действительной возможности балансировки интересов и ресурсов государства.

– Ограниченность возможности общественного договора о целях и средствах на стадии подготовки документов стратегического планирования переносит вес необходимости урегулирования конфликтов и балансирования интересов на стадию их (документов) практической реализации, приводит к ручному управлению процессами развития, усиливая риски принятия неподготовленных или недостаточно обоснованных решений.

3) Процессные проблемы обновляемости документов стратегического планирования:

– Отсутствие регламентации процесса корректировки документов стратегического планирования. Проявление разрывов между заявленными целями долгосрочного и даже среднесрочного целеполагания и реальными ресурсными возможностями их достижения, между принятыми стратегиями и реализующими их программами. Отсутствие системных оценок состояния национальной безопасности на федеральном и региональном уровнях по сферам возникновения вызовов и угроз и неопределенность механизмов принятия решений по управлению состоянием национальной безопасности, в том числе с сохранением или актуализацией долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития. Пример: КДР и стратегия национальной безопасности РФ (2009 г.) с момента ее принятия вплоть до декабря 2015 г. не актуализировались.

– Отсутствие регламентации контура стратегического планирования в системе ежегодных посланий Президента РФ; ежегодная оценка ранее установленных целей и задачи по их корректировке даются в произвольной форме; Указы Президента РФ требуют существенных изменений практически во всех документах стратегического планирования на всех уровнях управления. Однако порядок внесения этих изменений крайне трудоемок, требует принятия новых организационных решений и создания новых методических документов, конструирования системы учета и отчетности. Пример: майские 2012 г. указы Президента РФ.

4) Процессные проблемы исполнения документа:

– Разрывы между документами стратегического планирования бюджетных потоков и документами целеполагания. Отсутствие увязки бюджетного и стратегического планирования, в частности целевые

показатели, в очередной раз подтверждает отсутствие реального управленческого ресурса, встроенного в систему документов стратегического планирования. Финансирование программных мероприятий в таких условиях не согласуется с прогнозами и не корректируется на основании прогнозов. Мероприятия и проекты во многих случаях выпадают из логики долгосрочного политического курса государства и тяготеют к планам операционного управления сетью разрозненных зон интересов (регионов, муниципалитетов, корпораций, предприятий). В таких условиях становится крайне затруднительной реальная концентрация государственных усилий и ресурсов на системных стратегических изменениях.

5) Отсутствие эффективной практики закрепления ответственности за руководителями органов исполнительной власти за достижение показателей, определенных в документах стратегического планирования (например, в государственных программах), как и в предыдущем пункте, приводит к деприоритизации деятельности, в данном случае уже на местах. Все это в конечном счете делает документы стратегического планирования инструментом, слабо влияющим на результативность государственной социально-экономической политики.

6) Дисгармония в порядке разработки и утверждения документов: неразвитость нормативно-методологического аппарата, рекомендательный характер требований к ключевым документам, отсутствие структурированных требований к базовым документам, связывающим ресурсы и интересы в рамках долгосрочного политического курса.

7) Дисгармония в сущностном содержании документов, подмена элементов стратегического планирования (приоритетов, объектов управления, целей с формулированными показателями, задач) формами литературно-бюрократических, либо неоправданно оптимистических описаний (показатели целей не спрогнозированы, показатели ресурсной оценки их обеспечения обосновываются поверхностно).

8) Отсутствие связи и согласованности между долгосрочными и среднесрочными документами стратегического планирования (например, в прогнозах), наличие дублирования документов стратегического планирования и вопросов, связанных с их финансовым обеспечением (например, госпрограммы и фактически разрабатываемые и существующие программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на среднесрочный период), свидетельствуют о наличии структурной дисгармонии в системе.

9) Дисгармония по времени. Отсутствие цикличности разработки и корректировки документов стратегического планирования, отсутствие согласованного по времени горизонта планирования даже в рамках одной отрасли или сферы. В результате система лишена возможности естественной адаптации к изменяющимся условиям и перманентного обновления.

Текущие проблемы

Решение этих проблем должно быть найдено в процессе создания системы организационных и методических документов, обеспечивающих процесс реализации положений ФЗ № 172-ФЗ⁷. Минэкономразвития России проводит систематическую в разных формах работу по анализу проблем, возникающих в связи с требованиями реализации положений ФЗ № 172-ФЗ (семинары, рабочие совещания, обсуждение и ответы на вопросы в сети Интернет и т.п.). В концентрированном виде позиция Минэкономразвития России была представлена на официальном сайте в Ответах Минэкономразвития России на вопросы по реализации Федераль-

⁷ 23 марта 2016 г. Госдума рассмотрела и приняла в первом чтении законопроект о переносе срока разработки документов стратегического планирования. Поправки предлагалось внести в ст. 47 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

...Предусматривался перенос сроков разработки документов стратегического планирования – с 1 января 2017 г. на 1 января 2019 г. До декабря 2016 г. предлагалось подготовить стратегический прогноз РФ, до декабря 2017 г. – разработать стратегию социально-экономического развития РФ, а до января 2019 г. – учитывающие ее положения документы стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней. Считалось, «что в случае непринятия законопроекта, ускоренная (до 1 января 2017 г.) разработка и взаимная увязка документов стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней окажет негативное влияние на систему стратегического планирования в Российской Федерации, и приведет к нарушению его принципов, в том числе в части обеспечения их общественного обсуждения, снизит качество стратегических документов». Также предусматривался перенос с 1 января 2016 г. на 1 января 2017 г. сроков осуществления информационного обеспечения стратегического планирования. Основание: информационная система нуждается в доработке в части мониторинга и контроля реализации данных документов, обеспечения процессов их разработки и согласования. Необходима также ее интеграция с иными информационными системами и ресурсами с учетом постановления Правительства РФ «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о ГАС «Управление» (Олег Фомичев) <economy.gov.ru/minec/press/news/2016230308>. В результате обсуждений и согласований принят Федеральный закон № 210-ФЗ от 23.06.2016 «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», уточнивший эти сроки (см. табл. 2).

ного закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» (декабрь 2015 г.)⁸. В настоящей аналитической записке акцентируется внимание на тех вопросах и положениях, которые либо не нашли отражения в Ответах Минэкономразвития России на вопросы по реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании (декабрь 2015 г.), либо требуют специальных комментариев.

Состояние и направления реализации норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

1) Федеральный уровень

В целях реализации норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» был разработан План подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (документов) (утв. Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым 26 сентября 2014 г. № 6424п-П13).

Первым разделом этого плана предусматривалось решение общих вопросов организации и функционирования системы стратегического планирования, включая вопросы ведения федерального государственного реестра документов и информационной системы стратегического планирования. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» (вместе с «Правилами государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования») ответственность за создание федерального государственного реестра документов стратегического планирования возложена на Минэкономразвития России. Федеральная информационная система стратегического планирования реализуется Федеральным казначейством в рамках развития государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (далее – ГАС «Управление») (Постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 1088 «О государственной автоматизированной ин-

⁸ См.: <www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190383/>.

формационной системе «Управление» и от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в положение о ГАС «Управление»). В этой части План был выполнен. Одновременно была организована работа в масштабах всей страны по регистрации документов стратегического планирования. Однако каких-либо аналитических функций ФИС стратегического планирования не выполняет, что существенно снижает эффект от информатизации этого процесса и реализации норм ФЗ № 172-ФЗ в целом.

В ходе мониторинга проведена оценка состава документов стратегического планирования, зарегистрированных в Государственном реестре (ГАС «Управление») по состоянию на 12 августа 2016 г.

Общее число зарегистрированных документов: 7635, в том числе:

Документы федерального уровня:

Общее количество – 32 (0,42% от общего числа зарегистрированных документов), включая:

- Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. – 1;
- Основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации – 6;
- Основные направления деятельности правительства Российской Федерации на период до 2018 г. (новая редакция) – 1;
- Отраслевые документы стратегического планирования – 8;
- Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти – 3;
- Государственные программы – 8;
- Стратегии социально-экономического развития федеральных округов Российской Федерации – 5.

Документы уровня субъекта Российской Федерации:

Общее количество – 703 (9,21%) от общего числа зарегистрированных документов), включая:

- Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период – 4;
- Прогнозы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период – 16;
- Прогнозы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период – 55;

- Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации – 44;
- Планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития субъекта Российской Федерации – 17;
- Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации – 10;
- Государственные программы субъекта Российской Федерации – 557.

Документы муниципального уровня:

Общее количество – 6900 (90,37% от общего количества зарегистрированных документов):

- Бюджетный прогноз муниципального образования Российской Федерации на долгосрочный период – 27;
- Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период – 48;
- Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период – 389;
- Стратегии социально-экономического развития муниципального образования – 143;
- План мероприятий по реализации стратегии муниципального образования – 140;
- Муниципальные программы – 6153.

Анализ структуры и содержания регистрируемых документов позволяет поставить вопрос о целесообразности сплошной регистрации документов муниципального уровня, тем более перерегистрации их актуализированных версий.

Вторым разделом Плана предусматривалась разработка 13 нормативных правовых актов, определяющих порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования (п. 1 ч. 2 ст. 47 ФЗ № 172-ФЗ).

В соответствии с указанным Планом к настоящему моменту приняты следующие нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, регулирующие отдельные вопросы осуществления стратегического планирования на федеральном уровне:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2015 г. № 699 «Об утверждении Правил разработки и корректировки прогноза научно-технологического развития Российской Федерации»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2015 г. № 721 «О внесении изменений в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 г. № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период» (вместе с «Правилами разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период»);
- Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1218 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период» (вместе с «Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-

экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период»);

– Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период»);

– Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации»).

Тем самым из 13, предусмотренных упомянутым Планом, подготовлено и введено 11 нормативных правовых актов, регулирующих и организующих процесс стратегического планирования на федеральном уровне. Еще два документа находятся в стадии разработки. Порядок осуществления мониторинга, контроля и оценки эффективности реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов предполагается разработать в рамках подготовки стратегии пространственного развития Российской Федерации. Проект Порядка согласования стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации, подготовлен Минэкономразвития России и потребовал доработки совместно с федеральными органами исполнительной власти.

Организационные и методические проблемы, выявленные в ходе подготовки документов стратегического планирования, потребовали изменения сроков разработки документов и уточнения ряда положений Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Основные изменения коснулись документов прогнозирования и целеполагания федерального уровня.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 277-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в состав документов стратегического планирования включена Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, определены состав, содержание и порядок ее разработки.

Федеральным законом от 23.06.2016 № 210-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определены новые сроки подготовки Стратегического прогноза (01.01.2017), Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (до 01.01.2018) и окончательные сроки завершения подготовки документов стратегического планирования (до 01.01.2019).

В целом состояние и направления реализации норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» может быть оценено следующим образом.

Задача создания единого информационного пространства, обеспечивающего разработку документов стратегического планирования на основе актуальной информации о государственных стратегических приоритетах и целях развития, остается нерешенной.

Федеральные органы исполнительной власти, очевидно, не готовы предоставить необходимую информацию для регистрации отраслевых и территориальных документов. Вопросы интеграции баз данных существующих информационных систем (Портала Государственных программ, Федеральной Государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП) и разрабатываемой Федеральной информационной системы стратегического планирования) остаются до настоящего времени не решенными. До настоящего времени не обеспечена регистрация государственных программ на федеральном уровне (технический или, скорее, организационный вопрос взаимодействия департаментов Министерства экономического развития Российской Федерации, министерств и ведомств остается открытым). Аналогичная проблема –

с регистрацией схем территориального развития регионов Российской Федерации, база данных которых включена в состав ФГИС ТП.

Представляется значимым риск подмены содержательной работы по организации информационного обеспечения стратегического планирования (обеспечение доступа к основным документам, определяющим условия, цели и приоритеты развития; формирование банка лучших практик создания документов стратегического планирования, ведение базы нормативно-правового обеспечения стратегического планирования) созданием всеобъемлющей базы документов, масштабы которой лежат за пределами здравого смысла. В Реестре явным образом доминируют документы муниципального уровня (90,4)% от общего числа зарегистрированных документов): прогнозы, программы и планы муниципальных образований – сельских поселений, городов. Число зарегистрированных программ муниципального уровня составляет 89% от общего числа зарегистрированных документов.

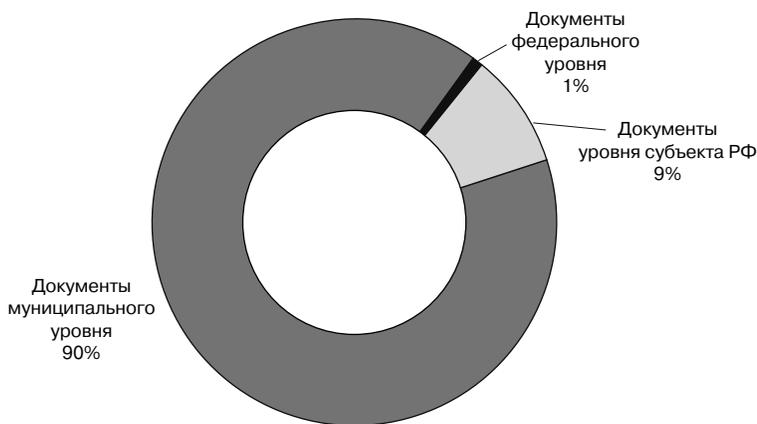


Рис. 10. Структура зарегистрированных документов стратегического планирования по уровням управления

Данные реестра отражают структурный состав утвержденных документов стратегического планирования, что подтверждается результатами опросов субъектов Федерации и проведенными интервью с исполнителями. Наиболее значительная доля затрат в общих затратах на подготовку документов стратегического планирования приходится на разработку муниципальных программ.

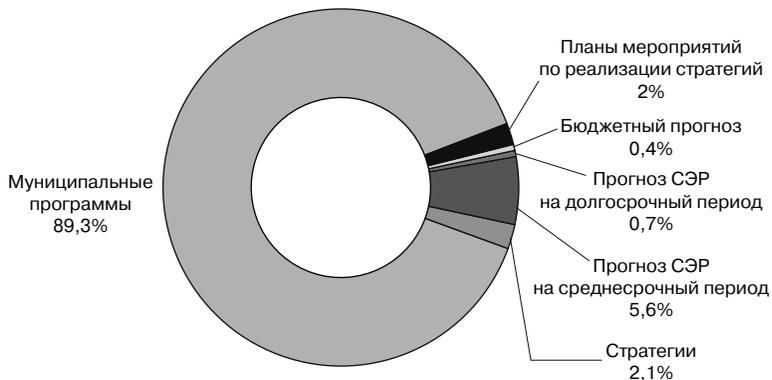


Рис. 11. Структура зарегистрированных документов муниципального уровня

Разработка организационных документов стратегического планирования, регулирующих отдельные вопросы реализации стратегического планирования, предусмотренных Планом подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (документов), необходимых для реализации норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, в настоящее время практически завершена.

Формальный анализ подготовленного пакета документов свидетельствует об отсутствии методического единства разработанных организационных документов. НИУ ВШЭ в рамках НИР («Подготовка предложений по реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», шифр темы 0102-22-15) вносила предложение (вместе с проектом документа) Минэкономразвития России о необходимости разработки общеметодического документа («Метапорядка»), который должен был включать общие принципы подготовки организационных документов, требования к их структуре и содержанию, а также содержать описание системы организационного и методического обеспечения стратегического планирования. Отсутствие такого документа привело к тому, что подготовленные порядки и правила разработки существенно отличаются по проработанности процедурных и методических вопросов.

Большинство организационных документов стратегического планирования носят характер «рамочных» и предполагают подготовку ведомственных подзаконных актов, разъясняющих отдельные положения. Однако до настоящего времени единственным документом такого рода стал

Информационный документ Минэкономразвития России, размещенный в базе нормативно-правовых актов «Консультант+»: «Ответы на вопросы по реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»», который определяет позицию Министерства по ряду актуальных вопросов.

Остается актуальным решение проблемы создания единой методологии стратегического планирования и формирования гармонизированной системы организационно-методических документов.

2. Уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Общие вопросы. В соответствии с п. 9 ст. 4 Федерального закона № 172-ФЗ методическое обеспечение стратегического планирования в Российской Федерации отнесено к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, что обуславливает необходимость подготовки совокупности федеральных методических материалов по подготовке документов стратегического планирования регионального и муниципального уровня. При этом данные методические материалы имеют рекомендательный характер.

Большинство респондентов субъектов Российской Федерации отмечают значимость централизованной разработки унифицированных методических рекомендаций для всех субъектов Российской Федерации, включая муниципальный уровень.

Вместе с тем следует учитывать, что практика разработки стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации насчитывает порядка 10 лет; за это время были созданы научные коллективы, в компетенции которых данный вид деятельности является одним из основных, сформировалась устойчивая тенденция привлечения для разработки стратегий внешних компетентных исполнителей.

Выпуск новых методических документов по разработке стратегий может спровоцировать новый всплеск бюджетных расходов на актуализацию ранее разработанных документов.

В этой связи предлагается рассмотреть целесообразность оптимизации бюджетных расходов на разработку и актуализацию документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации. Одним из решений может стать разработка методики определения пороговых значений бюджетных расходов на эти нужды с учетом типологизации регионов РФ в зависимости от величины регионального бюджета, слож-

ности экономической, социальной, экологической обстановки и ряда других факторов. Включать в состав методических рекомендаций по разработке документов в качестве рекомендуемых значений пороговые величины бюджетных расходов на формирование стратегий с привлечением внешних исполнителей.

Основные требования к порядку разработки и содержанию прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период и прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период предусмотрены в ст. 33 и ст. 35 Федерального закона № 172-ФЗ. При этом, согласно ч. 7 ст. 33 и ч. 6 ст. 35 Федерального закона № 172-ФЗ, порядок разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Данная позиция существенно отличается от позиции большинства субъектов РФ, мнение которых сводится к необходимости централизованной подготовки методического обеспечения для всех стратегических документов. Позиция авторов настоящего доклада по данному вопросу состоит в следующем.

Прогнозы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный период являются, прежде всего, основой разработки бюджетных прогнозов. Этот факт определяет регламентированный порядками разработки данных документов состав прогнозируемых показателей. Прямая заинтересованность администрации субъектов РФ в своевременном получении информации в необходимом объеме привела к тому, что на данный момент значительная часть субъектов РФ и крупных муниципальных образований разработала свои порядки формирования данного вида документов, в соответствии с которыми проведена и продолжает вестись разработка прогнозных документов. В настоящее время справочно-правовая система «Консультант+» содержит около 50 документов такого рода, кроме того, порядки и методические рекомендации размещаются на официальных сайтах регионов и муниципалитетов. Учитывая, что для региональных нормативно-правовых актов (НПА) типичным является утверждение в одном НПА сразу двух порядков разработки прогнозов – на долгосрочный и средне-

срочный период, более 75% процентов субъектов РФ уже разработали данные документы в соответствии со своими потребностями.

Учитывая данный факт, а также принимая во внимание существенные региональные различия в структуре бюджетов субъектов РФ, следует согласиться с тем, что Порядки разработки и корректировки прогнозов социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный и среднесрочный периоды должны определяться и утверждаться высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо отметить, что ответы респондентов свидетельствуют об отсутствии широкой практики привлечения научного и экспертного сообщества для разработки прогнозов социально-экономического развития регионов. Это, в свою очередь, подтверждает сложившийся статус данного документа как оперативного прикладного инструмента, используемого для обоснования бюджетного прогноза, и снижает его роль как инструмента выработки и обоснования наиболее благоприятных сценариев стратегического развития регионов.

Взаимоувязка документов стратегического планирования различных уровней

В настоящее время существует проблема взаимодействия документов стратегического планирования регионального уровня с документами Российской Федерации, а также документов муниципальных образований с документами субъектов Российской Федерации. Данный вопрос связан с необходимостью наличия документов стратегического планирования вышестоящего уровня для эффективной разработки документов стратегического планирования нижестоящего уровня. Для документов нижестоящего уровня это должно обеспечить иерархическую согласованность по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам с документами вышестоящего уровня.

В этих целях и в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России подготовило проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 47 Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», направленный на уточнение сроков разработки Стратегического прогноза Российской Федерации (до 01.01.2017), подготовки Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и корректив-

ровки Прогноза научно-технологического развития Российской Федерации (до 01.01.2018). В результате обсуждений и согласований изменения сроков закреплены Федеральным законом от 23.06.2016 № 210-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Одновременно сроки разработки Порядка осуществления мониторинга, контроля эффективности реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов и Порядка согласования Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми органами государственной власти Российской Федерации, перенесены в срок до 01.01.2019.

С принятием ФЗ № 210-ФЗ сроки подготовки документов на различных уровнях приобрели большую реалистичность.

Проблема взаимоувязки документов стратегического планирования регионального уровня с документами Российской Федерации заключается не только и не столько в синхронизации сроков разработки документов, сколько в необходимости регламентации процесса их согласования. Необходимо определить положения, приоритеты, целевые ориентиры, основные показатели, меры и механизмы достижения стратегических целей, заложенные в региональных документах стратегического планирования, которые должны быть согласованы с федеральным уровнем, и формализовать процедуру взаимоувязки.

Стратегическое планирование развития отраслей экономики и социальной сферы субъекта Российской Федерации

В соответствии с ч. 4 ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации, является закрытым. Документы, не предусмотренные перечнем, не являются документами стратегического планирования. В то же время регионами остро ставится вопрос о разработке и утверждении отраслевых документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации.

Позиция: принятие отраслевых документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации в свете установленной Федеральным законом № 172-ФЗ системы документов стратегического пла-

нирования (Минэкономразвития России) – избыточно и нецелесообразно (представлена в базе нормативно-правовых актов «Консультант+»: <http://www.consultant.ru/>).

Позиция авторов настоящего аналитического доклада – разработка отраслевых документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации для бюджетообразующих отраслей, ряда отраслей социальной сферы, а также отраслей, ориентированных на использование специфических региональных ресурсов (туристическая сфера деятельности, развитие народных промыслов, отрасли сельского хозяйства) – представляется целесообразной и оправданной, учитывая масштабы страны, экономические, природные и культурные особенности ряда ее территорий. Другой вопрос, должны ли эти документы разрабатываться и утверждаться как отдельные документы или могут входить в состав других документов стратегического планирования.

Включение таких разработок в состав стратегий социально-экономического развития зависит от принятого субъектом Российской Федерации методологического подхода к разработке Стратегии региона.

Большинство опрошенных респондентов склоняются к мнению, что Стратегия социально-экономического развития региона должна носить рамочный характер. В данном случае отраслевые стратегии будут необходимым дополнением и конкретизацией положений стратегии социально-экономического развития региона.

3. Стратегическое планирование: муниципальные программы

Основная масса документов стратегического планирования относится к муниципальным программам. Как правило, муниципальные программы посвящены решению сугубо местных, специфических вопросов. Такие программы представляют интерес для исследователя кругом решаемых проблем, составом мероприятий, уровнем затрат на их реализацию. Однако необходимость регистрации таких документов на федеральном уровне представляется сомнительной, а связанные с этим затраты – вряд ли оправданными.

Для подтверждения этого тезиса приведем несколько примеров муниципальных программ, зарегистрированных в ГАС «Управление».

Если на этапе отладки и отработки процесса регистрации документов в федеральной информационной системе регистрация таких и им подобных документов объяснима, то с функциональной точки зрения необхо-

димось их регистрации и публикации на федеральном уровне должна быть как минимум дополнительно обоснована.

1. Регистрационный номер 31339201022304478261004:

Павловский муниципальный район.

Муниципальная программа: «Организация трудового соревнования на уборке урожая зерновых колосовых и зернобобовых культур и подведение итогов уборки в Павловском районе».

2. Регистрационный номер 35339011054701512491001:

Администрация Климовского сельского поселения Бокситогорского муниципального района Ленинградской области.

Муниципальная программа: «Борьба с борщевиком Сосновского на 2016–2020 гг.».

3. Регистрационный номер 35339011021301576218001:

Администрация Маломаресевского сельского поселения Чамзинского муниципального района Республики Мордовия.

Муниципальная программа: «Профилактика терроризма и экстремизма в Маломаресевском сельском поселении» на 2015–2016 гг.».

4. Регистрационный номер 35339011021300661513001:

Администрация Кажлодского сельского поселения Торбеевского муниципального района республики Мордовия.

Противодействие коррупции в органах местного самоуправления Кажлодского сельского поселения на 2014–2018 гг.

Препринт WP8/2016/03
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

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

**Направления совершенствования нормативной правовой
базы в сфере стратегического планирования**

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. 3,5
Усл. печ. л. 3,3. Заказ № . Изд. № 1979

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