

УДК 332.05 © И.К. Санаков
DOI: 10.24412/2225-8264-2023-1-66-70

И.К. Санаков

ИНСТРУМЕНТАРИЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНОВ (НА ПРИМЕРЕ КАМЧАТСКОГО КРАЯ)

Автором статьи рассматривается существующий инструментарий стратегического планирования в регионах, а также анализируется взаимосвязь существующих документов стратегического планирования, территориального планирования и бюджетного прогнозирования. Особое внимание уделяется инструментам правового поля, как главным регуляторам системы организации планирования. Главной целью данной работы является разработка практических рекомендаций по совершенствованию организации регионального стратегического планирования. При разработке рекомендаций научной статьи использовались такие методы как: наблюдение, синтез, дедукция, обобщение, описание, факторный анализ, а также метод системного подхода. В ходе работы проанализирована организационно-правовая основа стратегического планирования в субъектах Российской Федерации, а также выявлен ряд проблем, в части организации регионального планирования. В результативной части исследования предложен ряд практических мероприятий по совершенствованию организации стратегического планирования, а также проведена экспертная оценка по внедрению результатов статьи в повседневную деятельность, в части ожидаемого организационного и экономического эффектов. Полученные выводы позволяют упорядочить архитектуру документов стратегического планирования, ускорить корректировку региональных схем территориального планирования, повысить качество проведения мониторинга и составления прогноза социально-экономического развития региона - точности, объективности, аргументированности, а в глобальном смысле повысить эффективность использования бюджетных средств. Полученные результаты данного исследования могут применяться в повседневной работе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов местного управления Российской Федерации, организаций к чьим полномочиям относятся компетенции создания (и обслуживания) автоматизированной системы управления разработкой государственных программ.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегические документы, инструменты планирования, приоритетные цели, стратегия, прогноз, методология, совершенствование.

Инструментарий организации регионального стратегического планирования, в первую очередь, представляет собой совокупность документов стратегического планирования. Именно они формируют комплекс мероприятий, определяют ресурсную базу, координируют действия всех заинтересованных участников, определяют условия развития, осуществляют контроль (с помощью достижения плановых индикаторов), а в глобальном смысле определяют уровень и качество жизни населения.

На сегодняшний момент в России самыми важными инструментами, которые регулируют социальную и экономическую сферу жизни выступают: Национальные проекты России, план по достижению Национальных проектов, целевые программы федерального уровня и Стратегия развития России.

Инструментами правового поля являются: Конституция Российской Федерации, законодательство (в форме федеральных законов и нормативно-правовых актов), а также внутренние законы субъектов России. На сегодняшний момент существует множество инструментов стратегического планирования. Но, безусловно, в первую очередь необходимо выделить

Федеральный закон 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ) [1]. Благодаря ему интерпретируется система организации планирования в регионах. Закон разграничивает документы, устанавливает сроки проведения планирования, а также устанавливает перечень региональных документов, которые необходимо принять субъектам для эффективной организации планирования. К ним относятся:

- региональные Стратегии развития;
- региональные прогнозы социально-экономического развития;
- региональные бюджетные прогнозы;
- планы мероприятий по реализации региональных прогнозов и Стратегий;
- государственные программы регионального уровня.

Анализируя региональный инструментарий можно сделать вывод о том, что все вышеуказанные документы приняты в субъектах. Камчатский край, не исключение.

В регионе активно реализуются мероприятия плана реализации Стратегии социально-экономического развития Камчатского края до 2030 года (далее - Стратегия). Стратегия в регионе является важным документов планирования, на базе, которой принимаются государственные программы, определяются отраслевые направления развития [2].

В Камчатском крае активно применяются все инструменты стратегического планирования. Но наряду с этим существует ряд проблем.

1. Не смотря на изменения федерального законодательства в области стратегического планирования и приведение в соответствие с ним законодательства и нормативной базы субъектов России, по-прежнему не до конца решённой остается проблема согласованности документов. Указанные документы должны быть согласованы между собой как по «горизонтальному» уровню, так и по «вертикальному» уровню. Если «горизонтальная» согласованность в Камчатском крае относительно обеспечивается, то проблема «вертикальной» согласованности, как и во многих других субъектах, все еще остается актуальной.

Так, основополагающим документом стратегического планирования является Стратегия. Цели и показатели государственных программ Камчатского края часто не совпадают с целевыми показателями Стратегии. Фактически эти документы в ряде случаев слабо согласованы друг с другом.

В связи с этим, необходимо внести в «Порядок принятия решений о разработке государственных программ Камчатского края, их формирования и реализации» положение о невозможности согласования текста государственной программы (или изменений к ней) в том случае, если ее параметры не соответствуют Стратегии.

2. Другой значимой проблемой в организации стратегического планирования в Камчатском крае является проблема актуализации Стратегии. Она разрабатывается и корректируется в соответствии с действующим законодательством, один раз в 6 лет. В тоже время факторы внешней среды непрерывно и существенно меняются. Простыми примерами являются политические факторы: система санкций, общее ухудшение геополитической ситуации. Сегодня активно развивается система мер государственной поддержки ускоренного развития Дальнего Востока: созданы особые благоприятные режимы хозяйствования (ТОР, СПВ), реализуются инициативы по внедрению системы различных льгот для инвесторов на Дальнем Востоке, реализуется программа «Дальневосточный гектар», введена поддержка субсидирования энерготарифов и пр [4]. Эти и другие меры приводят к созданию новых масштабных инвестиционных проектов, реализация которых скажется на стратегическом развитии отдельных отраслей экономики. Соответственно, это потребует внесения изменений в отдельные положения Стратегии Камчатского края.

В связи с этим необходимо внести изменения в 172-ФЗ, позволяющих актуализировать стратегии регионов по мере возникающей необходимости.

3. Исполнительные органы государственной власти слабо учитывают текущие тенденции и

внешние факторы и практически не учитывают в прогнозе стратегические ориентиры региона. Участие исполнительных органов государственной власти в разработке прогноза Стратегии Камчатского края является по факту чисто техническим: расчет установленных формой 2-П показателей. Очень часто сотрудники исполнительных органов власти не учитывают общемировые или общегосударственные тенденции развития отрасли, существенные изменения законодательства, реализацию крупных инвестиционных проектов и прочие факторы, которые могут существенно повлиять на значения прогнозируемых показателей.

В связи с этим необходимо, во-первых, ежегодно проводить методические семинары для работников ИОГВ Камчатского края, участвующих в разработке прогнозов с целью формирования необходимых навыков прогнозирования, во-вторых, усилить ответственность ИОГВ-участников процесса прогнозирования за разработку показателей, в особенности в случаях их существенного отклонения от прогнозных значений.

4. Схема территориального планирования сегодня не согласована с иными документами стратегического планирования. Часто она также требует внесения соответствующих изменений. В настоящее время в соответствии с требованиями нормативных актов федерального уровня любое внесение изменений в схему территориального планирования должно согласовываться как минимум с двумя федеральными органами власти (до 3-месяцев в каждом), а затем утверждаться на федеральной межведомственной комиссии, которая собирается не чаще одного раза в полугодие. Фактически согласование Схемы территориального планирования может занимать до 1 года. Иногда такие согласования становятся уже ненужными в связи с происходящими изменениями.

В связи с этим существует необходимость внести изменения в федеральное законодательство упрощающие (либо ускоряющие) процесс согласования Схемы территориального планирования с федеральными органами исполнительной власти.

5. Одним из последних документов, существенно повлиявших на организацию стратегического планирования в Российской Федерации стал Указ Президента Российской Федерации № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах Российской Федерации на период до 2024 года».

Камчатский край является участником 11-ти из 12-ти национальных проектов и 50 из 67 федеральных проектов. Участие региона осуществляется посредством разработки и реализации региональной составляющей федеральных проектов – региональных проектов. Таким образом, сегодня в регионе разработано и реализуется 50 региональных проектов, по которым заключены соглашения с федеральными органами

власти и осуществлено частичное софинансирование из федерального бюджета.

В связи с изданием Указа Президента Российской Федерации №204 в настоящее время идет процедура встраивания в сложившуюся систему документов стратегического планирования нового документа – региональных проектов.

Соответствующие изменения внесены в 172-ФЗ в конце 2019 года. На практике возникает много вопросов о встраивании проектного управления в систему стратегического планирования.

В связи с этим существует необходимость разработки на федеральном уровне нормативных документов, разъясняющих синхронизацию двух систем: системы стратегического планирования и системы проектного управления.

Результативность проведения мероприятий, является главным показателем в эффективности работы любого органа власти. Различают несколько видов эффективности и, соответственно, возможна оценка нескольких видов эффектов: экономического, бюджетного, социального, политического и др.

Предполагается реализовать 6 мероприятий, которые можно условно разделить на две группы: мероприятия по совершенствованию нормативно-правой базы стратегического планирования и мероприятия организационного характера.

Мероприятия по совершенствованию нормативно-правой базы включают:

1. Внесение изменений в «Порядок принятия решений о разработке государственных программ Камчатского края, их формирования и реализации»

2. Внесение изменений в 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

3. Внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 г. N 178 «Об утверждении положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации»

4. Разработка НПА (постановление Правительства Российской Федерации), регламентирующего синхронизацию документов программного и проектного управления

Реализация указанных мероприятий не требует дополнительного финансирования. Ожидаемый от реализации данных мероприятий эффект не будет носить экономического характера, однако, будет иметь место организационный эффект. Охарактеризовать организационный эффект представляется возможным только качественными атрибутами, что представлено в таблице

1.

Таблица 1

Организационный эффект от внедрения мероприятий по совершенствованию нормативно-правового обеспечения стратегического планирования

Мероприятие	Ожидаемый организационный эффект
Разработка / корректировка федеральных НПА	
Внесение изменений в 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации»	Предоставление возможности актуализации Стратегии социально-экономического развития субъекта чаще одного раза в 6 лет. Позволит сделать стратегию реальным инструментом стратегического планирования, обеспечить синхронизацию всех документов стратегического планирования. Повысит скоординированность при реализации стратегии.
Внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 г. N 178 «Об утверждении положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации»	Ускорит корректировку Схем территориального планирования. Повысит оперативность принятия и реализации государственных управленческих решений. Ускорит организацию проведения строительных процедур (выдача разрешений на строительство, ускорит создание инфраструктурных объектов.
Разработка НПА регламентирующего синхронизацию документов программного и проектного управления	Упорядочит архитектуру документов стратегического планирования. Ускорит процессы внесения изменений в документы стратегического планирования, а, следовательно, в реализацию мероприятий по социально-экономическому развитию региона.
Разработка / корректировка региональных НПА	
Внесение изменений в «Порядок принятия решений о разработке государственных программ Камчатского края, их формирования и реализации»	Приведение в соответствие государственных программ со Стратегией социально-экономического развития. Повышение скоординированность при реализации документов стратегического планирования.

Мероприятия организационного характера можно охарактеризовать количественно и, в отдельных случаях, даже оценить примерный

экономический эффект, который представлен в таблице 2.

Таблица 2

Организационный и экономический эффекты от внедрения мероприятий по совершенствованию нормативно-правового обеспечения стратегического планирования

Мероприятие	Затраты	Ожидаемый организационный и экономический эффект
Обучение сотрудников ИОГВ Камчатского края методам и инструментам макроэкономического прогнозирования. Предлагается проведение семинаров 1 раз в 2 года для 20 сотрудников при средней стоимости обучения 15 тыс. рублей на человека	20 сотрудников x 15 тыс. рублей = 300 тыс. рублей	Повышение качества прогноза социально-экономического развития Камчатского края: точности, объективности, аргументированности. Повышение качества бюджетного планирования. Повышение эффективности использования бюджетных средств
Внедрение автоматизированной системы управления разработкой государственных программ	Стоимость программного комплекса 8 млн. рублей. Техническое обслуживание 3,5 млн. руб. ежегодно	Значительное сокращение затрат ручного труда. В ряде ИОГВ высвободится 1 ставка государственной гражданской службы. Примерная экономия рабочего времени в расчете на один ИОГВ составит не менее 20 тысяч человеко-часов в год (4 часа в день x 180 рабочих дней x 25 человек). При средней стоимости часа 400 рублей годовая экономия составит не менее 8 млн. рублей (400 x 20 тысяч)

Таким образом, ожидаемый экономический эффект составит:

- Первый год: 8 млн. руб. – 8 млн. руб. = 0 – нулевая экономия
- Последующие годы: 8 млн. руб. – 3,5 млн. руб. = 4,5 млн. руб. ежегодно (в текущих ценах).

Как показала оценка эффективности, предлагаемые мероприятия приведут к заметному организационному и даже экономическому эффектам. Совершенствование инструментария

приведет к следующим результатам: повышение скоординированности при реализации документов стратегического планирования; повышение оперативности принятия и реализации государственных управленческих решений; ускорение реализации мероприятий по социально-экономическому развитию региона; повышение качества бюджетного планирования; повышение эффективности использования бюджетных средств.

Библиографический список

1. Федеральный закон Российской Федерации «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ, [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 01.02.2023).
2. Официальный сайт Правительства Камчатского края, [Электронный ресурс] – URL: https://www.kamgov.ru/minecon/current_activities/strategiceskoe-planirovanie (дата обращения: 01.02.2023).
3. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы, [Электронный ресурс] – URL <https://rufincontrol.ru/online/article/332551/> (дата обращения: 01.02.2023).
4. Ускорение социально-экономического развития регионов Дальнего Востока, [Электронный ресурс] – URL http://auth.usergate.pkk.local:8002/block/page?&m=connection&reason=connection_error¶m1=timeout&link=http%3A//council.gov.ru/media/files/TghFmM5EkDcUIofc4lQk6wZftkFNAIzu.pdf (дата обращения: 01.02.2023).
5. Территориальное планирование. Цели и задачи. Виды и особенности проведения работ. Правила землепользования и застройки, генеральные планы и проекты межевания территории. [Электронный ресурс] – URL <https://rkc56.ru/articles/4085> (дата обращения: 01.02.2023).

References

1. Federal Law of the Russian Federation «On Strategic Planning in the Russian Federation» dated 06/28/2014 No. 172-FZ, [Electronic resource]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ / (accessed: 01.02.2023).
2. The official website of the Government of the Kamchatka Territory, [Electronic resource] – URL: https://www.kamgov.ru/minecon/current_activities/strategiceskoe-planirovanie (date of reference: 01.02.2023).
3. Evaluation of the effectiveness of state programs: problems and prospects, [Electronic resource] – URL <https://rufincontrol.ru/online/article/332551/> / (date of reference: 01.02.2023).

4. Acceleration of socio-economic development of the regions of the Far East, , [Electronic resource] – URL http://auth.usergate.pkk.local:8002/block/page?&m=connection&reason=connection_error¶m1=timeout&link=http%3A//council.gov.ru/media/files/TghFmM5EkDcUIofc4lQk6wZftkFNAlzu.pdf (accessed: 01.02.2023).

5. Territorial planning. Goals and objectives. Types and features of the work. Rules of land use and development, master plans and land surveying projects. [Electronic resource] – URL <https://rkc56.ru/articles/4085> (accessed: 01.02.2023).

TOOLS FOR STRATEGIC PLANNING OF REGIONS (ON THE EXAMPLE OF THE KAMCHATKY KRAI)

I. K. Sanakov

Postgraduate student (full-time) of the Department of Management of State and Municipal Administration of the St. Petersburg University of Technology, Management and Economics

Abstract. The author of the article examines the existing tools of strategic planning in the regions, as well as analyzes the relationship of existing documents of strategic planning, territorial planning and budget forecasting. Particular attention is paid to the instruments of the legal field as the main regulators of the planning organization system. The main purpose of this work is to develop practical recommendations for improving the organization of regional strategic planning. When developing the recommendations of a scientific article, such methods as observation, synthesis, deduction, generalization, description, factor analysis, as well as the method of a systematic approach were used. In the course of the work, the organizational and legal basis of strategic planning in the subjects of the Russian Federation was analyzed, and a number of problems were identified in terms of the organization of regional planning. In the effective part of the study, a number of practical measures are proposed to improve the organization of strategic planning, as well as an expert assessment of the implementation of the results of the article in everyday activities, in terms of the expected organizational and economic effects. The conclusions obtained will allow us to streamline the architecture of strategic planning documents, accelerate the adjustment of regional territorial planning schemes, improve the quality of monitoring and forecasting the socio-economic development of the region - accuracy, objectivity, reasonableness, and in a global sense, increase the efficiency of using budget funds. The obtained results of this study can be applied in the daily work of the executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation, federal executive bodies of the Russian Federation, local government bodies of the Russian Federation, organizations whose powers include the competence to create (and maintain) an automated management system for the development of state programs.

Keywords: strategic planning, strategic documents, planning tools, priority goals, strategy, forecast, methodology, improvement.

Сведения об авторе:

Санакоев Иван Кириллович - аспирант (очной формы обучения) кафедры менеджмента государственного и муниципального управления ЧОУ ВО «Санкт-Петербургский университет технологии, управления и экономики» (190103, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, Лермонтовский пр-кт, д. 44 А, E-mail:sanakovivan_10@mail.ru)

Статья поступила в редакцию 18.02.2023 г.