



## КРУГЛЫЙ СТОЛ

### «СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ С УЧЕТОМ ТРЕБОВАНИЙ ПРОЕКТА ЗАКОНА О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ»

11 февраля 2014 г.

### РЕЗЮМЕ

**Место проведения:** НИУ ВШЭ

**Организаторы:**

[Институт региональных исследований и городского планирования,](#)

[Институт государственного и муниципального управления](#)

*Объявленная тема круглого стола – «Совершенствование механизмов реализации региональных стратегий, с учетом требований проекта Закона Российской Федерации «О государственном стратегическом планировании», закона, который имеет довольно сложную «судьбу» - с момента внесения законопроекта в октябре 2012 г. дата его утверждения постоянно передвигается. Сейчас, Закон дорабатывается для вынесения на пленарное заседание Госдумы РФ во втором чтении (ориентировочно – февраль 2014 г.).*

Открыла круглый стол **Ильина Ирина Николаевна**, директор **Института региональных исследований и городского планирования НИУ ВШЭ**, которая познакомила с результатами анализа разработки Стратегий социально-экономического развития регионов Российской Федерации, проведенного Институтом региональных исследований и городского планирования. Данный анализ был проведен в рамках НИР [«Взаимосвязь качества управления человеческого капитала и экономического роста \(2000 – 2011 гг.\)»](#), касающегося оценки влияния управленческого фактора на экономический рост и процветание регионов Российской Федерации. Одной из задач проведенного исследования – оценка роли Стратегий как базового управленческого документа, на основании которого выстраивается система принятия решений, вплоть до формирования бюджета. В настоящий момент, 78 регионов Российской Федерации имеют утвержденные документы Стратегического планирования. Только 5 регионов не имеют этих Стратегий: это Москва, Рязанская область, Карачаево-Черкесская республика, Красноярский край и Чукотский автономный округ. Вместе с тем, было отмечено, что по состоянию на начало 2012 года Стратегии были утверждены примерно в половине субъектов Федерации однако, появившаяся информация о том, что в ближайшее время будет принят Закон, увязанный с системой программно-целевого бюджета, стимулировало, процесс разработки Стратегий и к апрелю 2013 года уже 61 субъект получил утвержденный документ. Важно отметить, что наибольший экономический рост, зачастую, демонстрируют не регионы, имеющие хорошо разработанные Стратегии, а сырьевые регионы – нефтяные лидеры (Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Тюменская область, которая также не имеет Стратегии, а имеет концепцию социально-экономического развития, отличающуюся отсутствием конкретных целевых показателей).



Здесь был поставлен важный вопрос – *нужны ли регионам Стратегии развития для обеспечения сбалансированного и устойчивого экономического развития (опыт Москвы показывает отрицательный ответ)?*

Основной вывод, сделанный в результате проведенного исследования – все документы Стратегического планирования, которые в настоящее время разработаны в Российской Федерации, в большей степени, не представляют собой реальные управленческие документы. Во многом это связано с отсутствием единой системы Стратегического планирования, отсутствием сопоставительной базы по набору целевых индикаторов и показателей, срокам и глубине детализации мероприятий в документах Стратегического планирования разных уровней. Отсутствие единой методологической базы установки значений показателей для регионов в госпрограммах, в Указах Президента и т.д. Большинство Стратегий имеет декларативный характер, а признать декларацию инструментом управления, и на основании ее реализовывать идеологию развития региона очень сложно.

Самая главная проблема то, что ныне *утвержденные Стратегии не ориентируются на ресурсы: финансовые, человеческого капитала, по материальной базе, природные и т.д.*

Успешное выполнение регионами заданных приоритетов своего развития требует большего увеличения их самостоятельности. Поскольку довольно значительные ресурсы регионов направляются на выполнение не Стратегических задач, а на оперативное управление и исполнение поручений, спускаемых с федерального уровня. На сегодняшний день, до 80% регионального бюджета идет на выполнение текущих, оперативных задач, главным образом. социальных – это жилье, это детские сады, школы.

Переходя к обсуждению Федерального закона о государственном Стратегическом планировании, **Клименко Андрей Витальевич, директор Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ**, отметил, что одна из главных черт Закона, по его мнению, заключается в регулировании и координации всех разрабатываемых Стратегических, плановых документов федерального уровня, документов, которые разрабатываются на региональном и муниципальном уровнях. Здесь был поставлен важный вопрос – *за счет чего и как обеспечивать данную координацию: с точки зрения порядка принятия, с учетом горизонтов планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и т.д.?* Кроме того, был поставлен вопрос содержательной координации Стратегических и программных документов разных уровней. Важно не допустить конфликтов Стратегических документов, за счет создания четкой взаимообусловленной и взаимоподчиненной иерархии документов Стратегического планирования.

Одновременно был поднят вопрос сущности Стратегического планирования с точки зрения определения его как директивного или индикативного. По мнению А.В. Клименко, система Стратегического планирования – это не аналог директивного планирования. Стоит отметить одну из проблем Стратегического планирования как довольно слабое ресурсное обеспечение выполнения утвержденных Стратегий, да и государственных программ как таковых. С другой стороны, ряд принимаемых руководством страны решений, к примеру майские указы Президента от 2012г., носят директивные черты, обусловленные административными механизмами.

Особый вопрос был связан и с увязкой разработанных региональных Стратегий социально-экономического развития с отраслевыми региональными Стратегиями и регулированием данной сферы в Законе. Здесь было подчеркнуто, что нужно прийти к некоторой унификации принимаемых документов по ключевым траекториям развития, с целью обеспечения единства развития страны и ее регионов. В то же время должна оставаться некоторая свобода действий. В Законе необходимо *уйти от излишней регламентации деятельности региональных властей и разработать более взвешенную и сбалансированную систему показателей оценки результативности реализации*



*Стратегических и программных документов, а также эффективности деятельности ОИВ. Кроме того, была поднята проблема целесообразности разработки регионами государственных программ и отраслевых Стратегий.*

По словам **Бачуриной Светланы Самуиловны** отработка закона шла и продолжается к настоящему моменту по ряду ключевых позиций. Во-первых, с позиции целеполагания на федеральном, региональном и местном уровнях управления. Целеполагание должно исходить из имеющейся ресурсной базы развития той или иной территории. Во-вторых, с позиции социально-экономического аспекта, т.е. определения базисных предпосылок развития, с помощью которого будет осуществляться государственное управление. В третьих, исходя из необходимости выстраивания адекватно работающей системы мониторинга реализации Стратегий. В-четвертых, Закон должен закладывать основы, обеспечивающие устойчивое развитие отраслей, территорий, четкое понимание объекта управления. По мнению Бачуриной С.С., *закон как раз позволит выстроить и связать в единую цепочку базовые Стратегические документы с позиции территориального развития, даст возможность выстроить в правильном ракурсе систему бюджетирования для, в том числе, реализации адресных инвестиционных программ.*

Важный вопрос был поднят относительно *сущностного понимания целевого назначения принимаемого Закона как документа либо Стратегического планирования, либо Стратегического управления.* По словам Бачуриной С.С., Минэкономразвития РФ определило суть данного Закона – научить общество работать по принципам проектного управления. И здесь проектное управление это первое целеполагание, второе – это программирование. Так, в программах каждое мероприятие это проект, под который должны быть вложены ресурсы с конечной бюджетной эффективностью. Закон рамочно увязывает все уровни долгосрочного, среднесрочного планирования, для эффективной реализации документов планирования и прогнозирования.

Отдельно были подняты вопросы: *о роли муниципальных образований, как уровня власти, напрямую взаимодействующего с населением и напрямую реализующего государственную политику; об участии государственных монополий при разработке и реализации Стратегического планирования в регионах.* Здесь, Клименко А.В. отметил, что при разработке любой региональной Стратегии определяется круг стейкхолдеров, в том числе из числа госмонополий, поскольку они отчасти являются своего рода двигателями регионального развития. По словам Ильиной И.Н., опыт разработки Стратегии развития ХМАО – Югры показал, что как раз необходимо регулировать Стратегии развития монополий, подчиняя их общей идеологии социально экономического развития региона и, страны в целом.

По мнению, **Шамгунова Равиля Назимовича**, управляющего директора Департамента Стратегического анализа и разработок Внешэкономбанка, важным является *обеспечение развития дотационных регионов*, поскольку перед ними стоит не сколько вопрос разработки колоссального количества всяких направлений, планов и Стратегий, сколько вопрос о решении принципиальных вопросов, в том числе разработка антикризисного плана. Стратегия – это цель и пути их достижения. Пути их достижения – это программа и проекты. Программа – это комплекс проектов направленных на достижения какой-то цели. *Реализация Стратегий – это реализация проектов, которая должна предусматривать в бюджете региона, в его инвестиционной составляющей соответствующие затраты на эти проекты.* Тем не менее, Клименко А.В. поднял важный вопрос о том, в какой мере любая Стратегия должна быть ресурсно обеспечена. Хотя очевиден тот факт, что разработка Стратегии требует максимизации всех ресурсов регионального развития.

По мнению, **Савченко Александра Борисовича**, особую важность имеет система мониторинга реализации Стратегий, поскольку в условиях сужающейся ресурсной базы реализации региональных Стратегий необходимо обеспечить постоянную «ревизию»



достигнутых результатов для понимания правильности или необходимости корректировки выбранного пути развития. *Мониторинг в этом смысле становится не способом контроля, а средством управления в рамках Стратегии.* От мониторинга в значительной мере зависит «ревизия» реальных ресурсных условий и Стратегическое управление регионом. По мнению, Шамгунова Р.Н. успешность реализации Стратегии зависит от решения организационных вопросов. Решением данных вопросов занимается, в компаниях, специальный проектный офис, офис управления проектами, который осуществляет мониторинг проектов. Через него идет постоянная оценка хода и результатов.

Свою позицию по разрабатываемому Закону высказали и представители региональных органов власти. По мнению **Долговой Евгении Валентиновны** (Министерство экономического развития Калужской области), *процесс Стратегирования должен идти «сверху - вниз».* Т.е. при наличии утвержденного научно-технического прогноза развития России, разработанном долгосрочном прогнозе должна быть разработана Стратегия развития Российской Федерации с интегрированными туда показателями, увязанная с бюджетной Стратегией. И уже утвержденные приоритеты развития, обеспеченные ресурсами, должны быть распространены на уровень субъектов. Поскольку, как показывает практика предыдущих лет в решении общегосударственных вопросов, сложные вопросы вбрасывается на уровень субъектов, отбирается лучшая практика и в дальнейшем она тиражируется для других субъектов, у которых уже разработаны свои документы.

Опыт Архангельской области, по словам **Бачерикова Олега Васильевича** (Министерство экономического развития и конкурентной политики Архангельской области), показал, что несмотря на утвержденную в 2008 г. Стратегия, наличие индикативных планов, планов первоочередных действий, стоит резюмировать, что *отраслевой подход не приемлем для региональной Стратегии.* Кроме того, корпоративные подходы к проектному управлению для органов власти довольно сложно применимы. По мнению Бачерикова О.В., *большое значение имеет финансовое обеспечение реализации Стратегий и сам механизм.* Так, на сегодняшний день около 80% бюджета области – это социальные обязательства: образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культура. Таким образом, на инвестиционную составляющую бюджета, т.е. на развитие региона, остается довольно ограниченная ресурсная база. Вместе с тем, *особая проблема - необходимость пересмотра Стратегии, изменения индикаторов* в результате целого ряда факторов: утверждение Стратегии Северо-Западного федерального округа, подписание майских Указов Президента, сворачивание ряда инвестиционных программ госмонополиями: «ЛУКОЙЛ», «Роснефть», повлекшее за собой падение бюджетной обеспеченности.

Ильина И.Н. отметила важность понимания места муниципальной власти в системе Стратегического планирования. Здесь актуальным вопросом является, *каким образом следует осуществлять разработку Стратегии региона: разработать Стратегию регионального развития и потом до каждого муниципалитета довести определенные показатели либо на основании информации по муниципальным Стратегиям, разработать единую комплексную Стратегию развития региона.*

Долгова Е.В. отметила, что *опыт Калужской области при разработке Стратегии заключался в ее согласовании с муниципалитетами,* которое проходило в два этапа: совместно с экспертным сообществом и ключевыми стейкхолдерами проводились круглые столы, вырабатывались общие приоритеты, общие направления, которые рассылались по муниципалитетам с целью получения видения их места в Стратегии. Таким образом, при формировании окончательного документа были учтены пожелания муниципальных властей. Но и здесь возникали проблемы в одобрении населением планов по размещению тех или иных запланированных объектов.



**Предложения по организации секции в рамках XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов», сформулированные по результатам проведенного круглого стола в НИУ ВШЭ 11.02.2014.**

**Предлагаемая тема секции на Форуме:**

**Реализация Стратегий развития регионов: новые принципы и формы взаимодействия уровней власти**

*Организаторы: ИРИиГП и ИГМУ НИУ ВШЭ, модераторы: А.В. Клименко, И.Н. Ильина*

**Предварительный перечень вопросов для обсуждения в рамках секции (тематика вопросов для обсуждения)\*:**

**\*перечень вопросов находится в стадии уточнения и отбора 3 – 4 наиболее значимых тем.**

- **Сложности, возникающие при реализации Стратегий, с которыми могут столкнуться региональные власти при вступлении в силу [федерального закона о государственном стратегическом планировании](#).**

*Поднятые вопросы:*

1. - *Необходимость проведения оценки регулирующего воздействия проекта Закона о государственном стратегическом планировании.*
2. - *За счет чего и каким образом будет обеспечиваться координация документов стратегического планирования разных уровней?*
3. - *Невзаимоувязанность показателей в документах стратегического планирования (Стратегий, государственных программ и др.) на федеральном и региональном уровнях.*
4. - *Необходимость пересмотра существующих Стратегий, следствия частой корректировки индикаторов и показателей в результате влияния внешних и внутренних факторов, конъюнктуры рынка, государственной политики и т.д.*

- **Законодательно устанавливаемые формы, принципы, механизмы реализации документов стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях. Проблемы взаимоувязки документов планирования.**

*Поднятые вопросы:*

1. - *Увязка Стратегий развития регионов с отраслевыми региональными стратегиями.*
2. - *Целесообразность разработки регионами государственных программ и отраслевых стратегий.*
3. - *Актуализация существующего законодательства в случае принятия Закона за счет разработки целого ряда подзаконных актов, обеспечивающих действие Закона.*
4. - *Готовность регионов к формированию единой системы органов власти, отвечающих за реализацию стратегического планирования, об актуализации всех документов к 2016 г.*
5. - *Разработка дорожных карт по реализации Стратегий для субъектов РФ*
6. - *Роль проектного управления в реализации Стратегий. Система управления, необходимые условия и модели управления реализацией Стратегиями.*
7. - *Формы и принципы вовлечения населения в процесс мониторинга и актуализации Стратегий*
8. - *Степень необходимой ресурсной обеспеченности реализации Стратегий.*
9. - *Разработка системы мониторинга реализации Стратегий*



10. - *Роль муниципальных образований, как уровня власти, напрямую взаимодействующего с населением и напрямую реализующего государственную политику на местах*
11. - *Необходимость запустить процесс стратегирования «сверху вниз»: от разработанных документов стратегического планирования на федеральном уровне к региональному. Место муниципальной власти в системе стратегического планирования*
12. - *Нужны ли регионам Стратегии развития для обеспечения сбалансированного и устойчивого экономического развития? Зависимость регионального экономического роста от качества принимаемых Стратегий развития.*