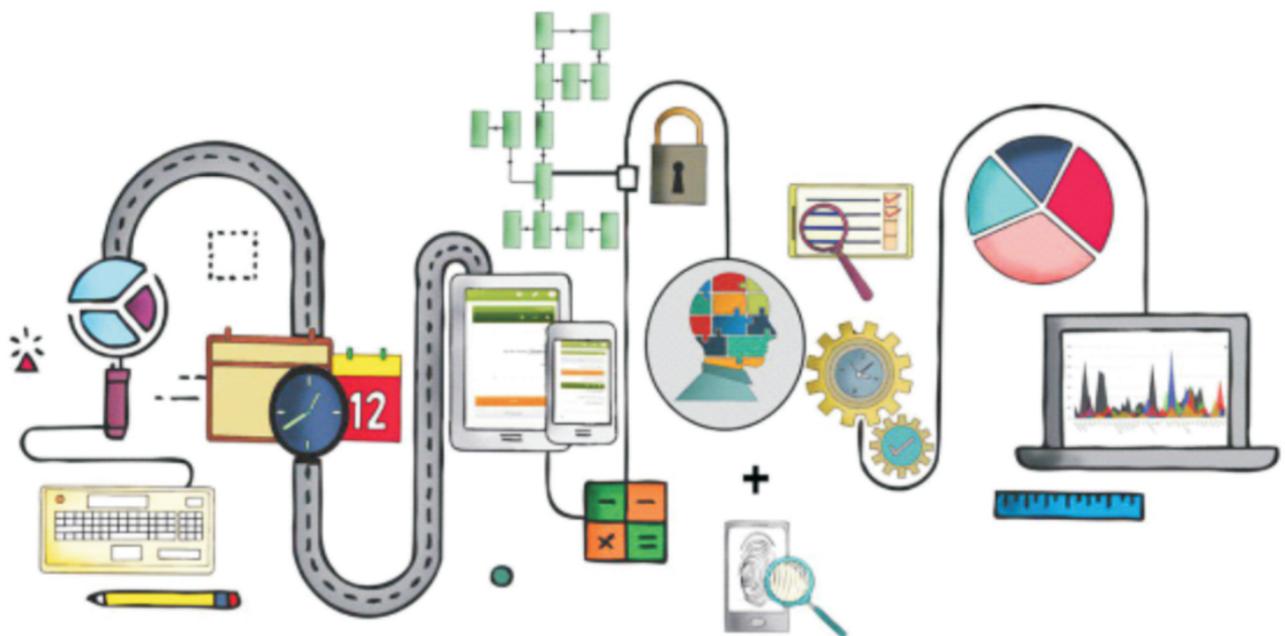




**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ВОЛГОГРАДСКИЙ  
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

А.И. Мордвинцев, А.А. Соколов,  
Р.С. Дубов, Н.Е. Булетова

# СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ



*Учебное пособие*

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
ВОЛГОГРАДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

**А. И. Мордвинцев, А. А. Соколов,  
Р. С. Дубов, Н. Е. Булетова**

---

# **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

---

*Учебное пособие*

Волгоград, 2022

УДК 353(075.8)  
ББК 67.401.011.2я73  
С 83

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор **И. Д. Аникина**, профессор кафедры финансов, учета и экономической безопасности ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет»;

кандидат экономических наук, доцент **Е. В. Кособокова**, заведующий кафедрой экономики и финансов Волгоградского филиала РЭУ им. Г. В. Плеханова

**Мордвинцев А. И., Соколов А. А., Дубов Р. С., Булетова Н. Е.**

**С 83** **Стратегическое планирование регионального развития:** учебное пособие / под ред. А. И. Мордвинцева; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2022. – Систем. требования: Процессор Intel® или AMD с частотой не менее 1.5 ГГц; Операционная система семейства Microsoft Windows или macOS; Оперативная память 2 ГБ оперативной памяти; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана. – 110 с.

Составлено в соответствии с федеральным государственным стандартом высшего образования и предназначено для студентов бакалаврита по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление.

Содержит тематику и материалы в сфере нормативно-правового регулирования государственного стратегического планирования, практических вопросов и направлений реализации инструментов и методов стратегического планирования в системе исполнительной власти субъекта РФ.

Учебное пособие включает в себя теоретические материалы, контрольные вопросы по темам, ситуационные задания для проведения практических занятий со студентами с указанием рекомендуемой литературы и вопросами для самоконтроля, тестовые задания.

Рекомендуется для самостоятельной работы по изучению тем курса и проведения лекционных и практических занятий.

ISBN 978-5-7786-0841-2

© Коллектив авторов, 2022

© Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС, 2022

# Содержание

<b>РАЗДЕЛ 1. СУЩНОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	5
1.1. Актуальность целеполагания и планирования .....	5
1.2. Термины и понятия .....	9
1.3. История стратегического планирования в Российской Федерации.....	12
1.4. Задания для самостоятельной работы .....	29
<b>РАЗДЕЛ 2. СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ</b> .....	32
2.1. Правовые основы стратегического планирования в РФ.....	32
2.2. Принципы и задачи стратегического планирования .....	37
2.3. Участники стратегического планирования и их полномочия.....	40
2.4. Информационное обеспечение системы стратегического планирования .....	46
2.5. Задания для самостоятельной работы .....	51
<b>РАЗДЕЛ 3. ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ</b> .....	55
3.1. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне .....	55
3.2. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на уровне субъекта РФ .....	58
3.3. Документы стратегического планирования, разрабатываемые на муниципальном уровне .....	60
3.4. Задания для самостоятельной работы .....	63
<b>РАЗДЕЛ 4. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ</b> .....	67
4.1. Система стратегического планирования на региональном уровне: участники, структура документов, стратегическое планирование в Волгоградской области.....	67
4.2. Система стратегического планирования на уровне муниципального образования: участники, структура документов, стратегическое планирование в городе Волгограде .....	76
4.3. Задания для самостоятельной работы .....	83

<b>РАЗДЕЛ 5. МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ .....</b>	<b>87</b>
<b>5.1. Термины и понятия .....</b>	<b>87</b>
<b>5.2. Цель и задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования .....</b>	<b>91</b>
<b>5.3. Задачи контроля реализации документов стратегического планирования .....</b>	<b>92</b>
<b>5.4. Задания для самостоятельной работы .....</b>	<b>98</b>
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>101</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ .....</b>	<b>105</b>

## Раздел 1

# СУЩНОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 1.1. Актуальность целеполагания и планирования

Процесс совершенствования системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации представляет интерес как для научной общественности, так и для практиков, в силу реализации задач по ускорению социально-экономического развития страны и ее регионов, поставленных Президентом РФ перед Правительством РФ, федеральными, региональными и муниципальными органами власти, деятельность которых должна способствовать росту национальной и региональной экономики, повышению ее конкурентоспособности, результативности государственного управления, обеспечивать улучшение жизни граждан Российской Федерации.

---

#### **ВАЖНО!**

**В современных реалиях тема совершенствования целеполагания и планирования имеет весомое научно-методологическое и практическое значение, так как напрямую связана с совершенствованием стратегического планирования в целом.**

---

В рамках данной темы сегодня все чаще поднимается вопрос актуальности целеполагания и планирования. На текущий момент целеполагание и планирование являются основой как государственного управления социально-экономическим развитием страны в целом, так и ее регионов. Практическая реализация деятельности по целеполаганию и планированию на уровне субъектов Российской Федерации обладает рядом отличительных черт и особенностей, прежде всего, по сравнению с аналогичной деятельностью органов власти федерального уровня.

Также следует отметить, несмотря на то, что на законодательном уровне созданы все предпосылки для интеграции целеполагания в систему стратегического планирования, в настоящее время оно еще не заняло соответствующего места в системе стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях. Совершенствовать систему стратегического планирования в Российской Федерации необходимо, в том числе, из-за того, что перед российской экономикой сегодня стоят новые вызовы (рис. 1.1).

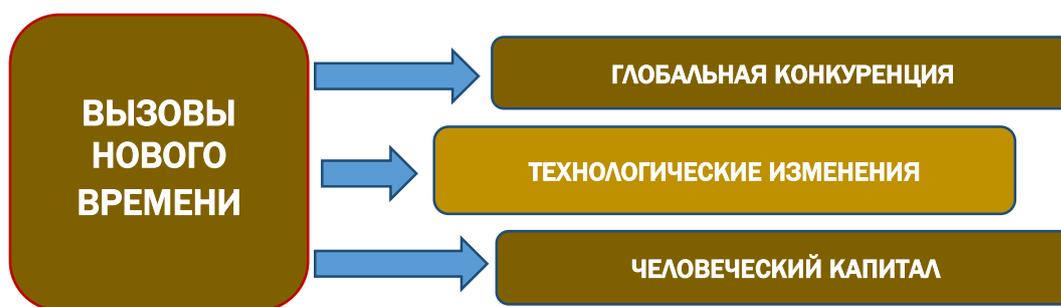


Рисунок 1.1 – Вызовы нового времени

**Первый вызов** – усиление глобальной конкуренции, охватывающей не только традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, но и системы национального управления, поддержки инноваций, развития человеческого потенциала, внедрения ESG-факторов финансирования и ответственного инвестирования в условиях достижения странами и их экономиками углеродной нейтральности. Основными характеристиками развития мировой экономики, оказывающими серьезное влияние на социально-экономические процессы в России, в ближайшие 10–15 лет будут:

- вероятное возобновление в 2022–2024 гг., после преодоления кризиса, динамичного роста мировой экономики. Это предъявляет высокие требования к темпам и качеству роста российской экономики, необходимым для увеличения ее экономического веса в мире, обеспечения регионального лидерства и сокращения отставания от развитых стран;
- превращение Китая и Индии в основные локомотивы мирового экономического роста, появление новых мировых центров экономического развития в Азии и Латинской Америке, рост их влияния в результате кризиса;
- сохранение и возможное усиление дисбалансов в области мировой торговли, движении капиталов, что будет способствовать изменению курсов мировых валют и перестройке институтов мировой экономики.

Дальнейшее развитие мировой экономики будет определяться балансом между сложившейся тенденцией поступательной глобализации мировой экономики и тенденциями регионализации как реакции на рост напряженности между мировыми центрами силы и накопление диспропорций в мировой торговле и финансовой системе, усиление протекционистских мер и защиты внутреннего рынка от продукции с высоким уровнем углеродного следа.

Развитие глобальной экономической конкуренции сопровождается усилением геополитического соперничества, в том числе за контроль над сырьевыми, энергетическими, водными и продовольственными ресурсами, за доступ к современным научно-техническим разработкам в области ИТ и энергетической безопасности. Некоторые специалисты выделяют этот момент как отдельный вызов. Звучит он как «Исчерпание потенциала экспортно-сырьевой модели экономического развития». Кроме того, в условиях трансформации мировой экономики конъюнктура мирового рынка энергоносителей весьма неустойчива. При этом конкурентоспособность российских энергоресурсов может несколько снизиться, в том числе в связи с повышением требований к их качеству, стремлением стран-импортеров к расширению источников поставок и сокращению доли России в топливно-энергетическом

балансе. Необходимость укрепления потенциала российского топливно-энергетического комплекса, его модернизации, развития ресурсной базы и инфраструктуры требует значительных финансовых ресурсов, что может привести к повышению уровня издержек в экономике.

**Второй вызов** – ожидаемая новая волна технологических изменений, усиливающая роль инноваций в социально-экономическом развитии и снижающая влияние многих традиционных факторов роста. В ближайшее десятилетие развитые страны перейдут к формированию новой технологической базы экономических систем, основанной на использовании новейших достижений в области биотехнологий, информатики и нанотехнологий, в том числе в здравоохранении, военной и других сферах.

**Третий вызов** – возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития и развития «экономики знаний». Уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики в значительной степени определяется качеством профессиональных кадров, уровнем их социализации, что, в свою очередь, находится в зависимости от расходов на образование, здравоохранение, научные исследования. Не зря все чаще и чаще говорят: «Кадры решают ВСЁ!». Россия не сможет поддерживать конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевизны рабочей силы и экономии на развитии образования и здравоохранения. Для России ответ на этот вызов предполагает преодоление имеющихся негативных тенденций в развитии человеческого потенциала, которые характеризуются:

- сокращением численности населения и уровня занятости в экономике;
- растущей конкуренцией с европейскими и азиатскими рынками в отношении квалифицированных кадров<sup>1</sup>;
- низким качеством и снижением уровня доступности социальных услуг в сфере здравоохранения и образования.

### **ИНТЕРЕСНО!**

Обратим внимание на уже используемое долгосрочное целеполагание других стран. Для примера возьмем опыт Китая.

18 октября 2017 г. состоялся 19 съезд Компартии Китая, где была определена цель: Глобальное лидерство к 2050 г. «У нас есть своя китайская мечта – быть великой современной социалистической страной. Китай приближается к тому, чтобы стать центром мировой сцены. К 2025 году мы станем глобальным лидером по общей силе нации и международному влиянию» – заявил Си Цзиньпин.

И таких положительных примеров долгосрочного целеполагания и планирования становится все больше. Для обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости разрабатываются многолетние стратегии. Их основа – долгосрочные фискальные проектировки, основанные на прогнозировании будущих доходов и расходов, учитывающие определённые демографические, макроэкономические и прочие предпосылки. Австралия, Канада, Новая Зеландия – разрабатывают фискальные проектировки на период от 30 до 40 лет; Германия, Норвегия, Швейцария, Великобритания, Швеция – от 40 до 60 лет; США – на 75 лет; Нидерланды – на 100 лет». Китай – стратегия на 200 лет.

Обозначенные вызовы влекут за собой изменения среды жизнедеятельности (рис. 1.2).

<sup>1</sup> За исключением 2021 г. – ограничения, введённые из-за распространения коронавирусной инфекции.

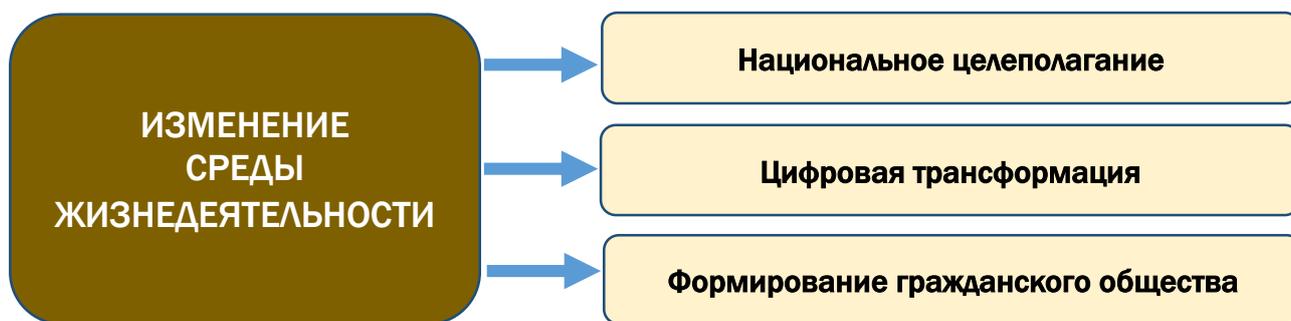


Рисунок 1.2 – Изменение среды жизнедеятельности в результате вызовов нового времени

- **Национальное целеполагание** предполагает каскадирование краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей развития стран с учетом общемировой повестки по достижению целей устойчивого развития (ЦУР).
- **Цифровая трансформация** призвана повысить конкурентоспособность национальной экономики. Цифровая трансформация внедряется:
  - 1) в целях сокращения затрат (это некий симбиоз кадровых и финансовых ресурсов);
  - 2) для создания новой стоимости или ее экономии;
  - 3) с целью высвобождения временных ресурсов для реализации новых возможностей организаций, компаний и деятельности органов власти.

Понимание сути **цифровой трансформации** экономики позволяет определить ее как деятельность (процесс и проект), направленную на интенсивное распространение и использование информационно-коммуникационных технологий во всех отраслях экономики с целью повышения эффективности и конкурентоспособности на макро- и микроуровнях.

Фактически цифровая трансформация национальной экономики выступает инструментом обеспечения качественного скачка производительных сил на более высокий уровень технологического развития экономической деятельности.

**Процесс формирования гражданского общества.** Люди хотят быть вовлечены в общественно-социальные процессы. Это и участие граждан в территориальном планировании и благоустройстве территорий, и процесс формирования органов власти, и формирование, а также исполнение бюджетов муниципальных образований и т.д.

В современном мире уходят в прошлое короткие горизонты планирования, поскольку они снижают готовность к осуществлению инвестиций и созданию инноваций, субъектам хозяйствования важно иметь представление о векторе развития для оптимизации использования ресурсов, с учетом имеющегося потенциала и изменчивости внешней среды, диктующей национальной экономической и политической системе требования по партнерству и ожидаемым результатам сотрудничества. Пример активно развивающейся повестки углеродной нейтральности и вводимых ограничений по допуску импортируемых товаров с высоким углеродным следом в своем производстве активизирует и корректирует стратегические цели современных крупнейших экспортеров, в том числе и России.

Современный механизм стратегического целеполагания и планирования ориентирован на консолидацию как власти с бизнесом, так и обществом, причем весь этот алгоритм направлен на формирование гражданского общества, так как только совместные усилия позволяют рассчитывать на достижимость устанавливаемых целевых ориентиров.

## 1.2. Термины и понятия

Понятие **стратегического планирования** многими учеными трактуется по-разному. Существуют несколько определений стратегического планирования (далее – СП). В определении, данном **А. И. Ильиным**, обозначено: *«Стратегическое планирование является «инструментом, с помощью которого формируется система целей функционирования и объединяются усилия по ее достижению»*. То есть показывает лишь предназначение стратегического планирования (да и стратегического менеджмента в целом), а не его сущность.

**Л. П. Владимирова** полагает, что стратегическое планирование *«это набор действий и решений, предпринимаемых руководством фирмы, с целью разработки функциональных стратегий и оказания помощи фирме в решении задач ее развития»*. В этом определении также не проводится различие между стратегическим планированием и стратегическим менеджментом в целом.

По мнению **Л. Е. Басовского**, стратегическое планирование *«представляет собой комплекс решений и действий по разработке стратегии, необходимых для достижения целей организации, предприятия»*. В этой формулировке ставится знак равенства между планированием и разработкой стратегии, что нельзя считать корректным, так как «план» – более широкое понятие, чем понятие «стратегия», поскольку план включает и выработку стратегии, и программу мер по ее реализации на определенный период.

Отечественные экономисты **Д. Д. Вачугов** и **В. Р. Веснин** определяют стратегическое планирование как *«набор конкретных целей, которые необходимо достичь к определенному периоду. Они охватывают наиболее общие проблемы развития производства и распределения ресурсов на много лет вперед и разрабатываются самостоятельно по различным направлениям, но при том подчиняются определенной иерархии»*.

**Э. А. Уткин** под стратегическим планированием понимает *«особый вид практической деятельности людей – плановую работу, состоящую в разработке стратегических решений (в форме прогнозов, проектов, программ и планов), предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий поведения соответствующих объектов управления, реализация которых обеспечивает их эффективное функционирование в долгосрочной перспективе, быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды»*. Это определение с точки зрения рассмотрения стратегического планирования как функции управления наиболее корректно. Вероятно, уточнив взаимосвязь исследуемой категории со стратегическим управлением на базе этого определения можно сформировать понятие **«стратегического планирования»**.

Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (Закон № 172-ФЗ) нормативно закреплено понятие «стратегическое планирование». Закон № 172-ФЗ – это основополагающий документ в части построения стратегического планирования в Российской Федерации, несмотря на то, что документ был принят в 2014 году. В законе консолидирован практический опыт планирования социально-экономического развития, накопленный как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровнях. К примеру, закреплена целостная система терминов и понятий, используемых при стратегическом планировании в РФ.

Итак, «стратегическое планирование» – это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Что из себя представляет стратегическое планирование, схематично представлено на рисунке 1.3.

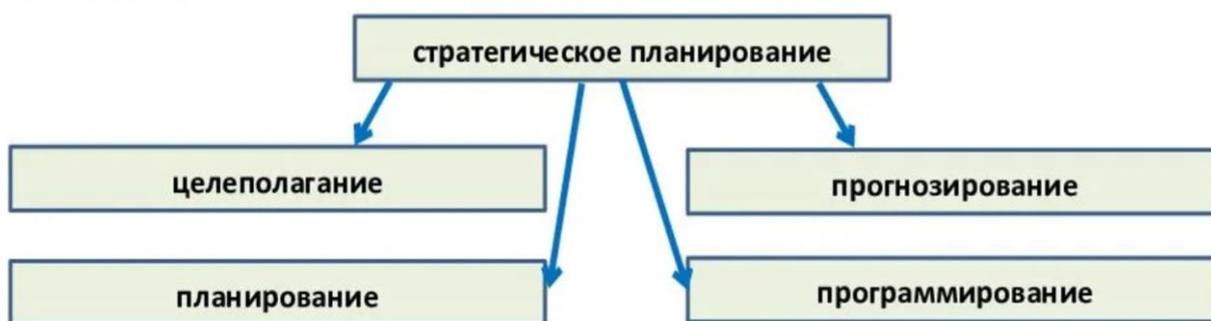


Рисунок 1.3 – Направления стратегического планирования

Таким образом, стратегическое планирование – это деятельность по четырем направлениям:

- **целеполаганию** – определению направлений;
- **прогнозированию** – определению рисков и угроз;
- **планированию** – определению планов деятельности;
- **программированию** – разработке и реализации программ, которые направлены на социально-экономическое развитие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Рассмотрим направления стратегического планирования.

**Целеполагание – определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.**

Целеполагание – это процесс обоснования и формулировки целей развития управляемого объекта. Целеполагание включает:

- 1) анализ исходной ситуации, положения и параметров, характеризующих объект управления;
- 2) обоснование глобальной цели (т.е. миссии) как главного направления управленческой деятельности;
- 3) декомпозицию основной цели (т.е. ее дифференциация или разложение) на подцели более низкого уровня, которые ставятся перед иерархическими уровнями системы управления;
- 4) сопоставление главной цели и подцелей более низкого уровня с их ресурсным обеспечением;
- 5) постановку цели для каждого звена организационной структуры управления.

К целям в сфере государственного управления могут предъявляться следующие требования:

- специфичность (должны соответствовать области компетенции субъекта бюджетного планирования);
- измеримость (наличие возможности проверить, в том числе, и прежде всего – с помощью количественных индикаторов), то есть нужны конкретные показатели;
- конкретность (не допускаются размытые, нечеткие формулировки, влекущие за собой произвольное или неоднозначное их понимание и толкование), то есть нужна понятность формулировок;
- релевантность (связанность с основной деятельностью субъекта бюджетного планирования);
- достижимость (они должны быть реализуемы в среднесрочной перспективе).

**Прогнозирование** – деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности РФ, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований. Прогнозирование – предвидение изменений в развитии и результатах каких-либо событий или процессов в системе государственной деятельности, в государственных органах на основе полученных данных, профессионального опыта и практики, достижений научно-теоретического анализа.

**Планирование** – это одна из основных функций управления, представляющая собой процесс разработки планов, в которых предусматриваются сроки, этапы и показатели управленческой деятельности, просчитываются необходимые ресурсы и ее возможный конечный результат. **Планирование** – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания. Соответственно, в рамках данного направления, прежде всего, осуществляется формулировка задач, установление показателей их достижения, определение необходимых для этого ресурсов, сроки исполнения, круг исполнителей, форм и методов их деятельности, способы контроля исполнения и т.д.

**Этапы планирования:**

1. Определение, анализ и оценка способов достижения поставленных целей.
2. Составление перечня необходимых действий.
3. Составление программы работ (плана мероприятий).
4. Определение необходимых ресурсов.
5. Анализ разработанного варианта плана.
6. Подготовка детального плана действий.
7. Контроль за выполнением плана, внесение необходимых изменений в случае необходимости.

**Программирование** – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания. Программирование является важной ступенью в процедуре стратегического планирования.

Теперь мы имеем представление о терминологии, которая используется в стратегическом планировании.

### **1.3. История стратегического планирования в Российской Федерации**

При изучении эволюции развития стратегического планирования в Российской Федерации можно выделить четыре фактора-условия, определяющие актуальность стратегического управления в целом:

**Первое**, во второй половине XX в. число задач, обусловленных внутрифирменными и внешними изменениями, неуклонно возрастало. Многие из задач были принципиально новыми и не подлежали решению, исходя из опыта, полученного в первой половине XX в.

**Второе**, множественность задач, наряду с расширением географических рамок деятельности национальных экономик, приводила к дальнейшему усложнению управленческих проблем.

**Третье**, возрастала роль высшего звена управления, в то время как совокупность управленческих навыков, выработанных в первой половине XX века, все меньше соответствовала условиям решения возникавших задач.

**Четвертое**, усиливалась нестабильность внешней среды, что повышало вероятность стратегических внезапных изменений, их непредсказуемость.

Определенные элементы стратегического планирования существовали и в директивной социалистической экономике, и даже в царской. Рассмотрение эволюции содержания и инструментария стратегического планирования в широком историческом разрезе начнем с основ.

#### **Великие реформы 1860–1870 гг.**



Александр II

Начали появляться первые инструменты стратегического планирования.

Стратегическое планирование проявлялось преимущественно в рамках территориального планирования, развития инфраструктуры, необходимой для роста экономики (в частности, сети железных дорог).

В данный период плановая деятельность предприятий была развита относительно слабо и акцентировалась преимущественно на проблемах текущего экономического планирования, что было обусловлено действием двух основных причин. Во-первых, относительно низким уровнем развития теоретико-методологического инструментария экономической науки в целом, а также математических методов, необходимых для формирования даже примитивных стратегических планов. Во-вторых, социально-экономическая нестабильность, имевшая место в царской России (особенно в начале XX в.) не способствовала формированию и реализации многих стратегических инициатив предпринимателей.

Таблица 1.1 – Инструменты стратегического планирования дореволюционного периода

Периоды	Экономические субъекты		Основные инструменты стратегического планирования
	Государство	Предприятия и организации	
Дореволюционный период (с 1860 г.)	Планирование экономического развития, бюджетное планирование, внешнеэкономические планы как часть политических планов взаимодействия с военными союзниками	Неформализованные стратегии повышения конкурентных преимуществ, выхода на новые рынки, освоения новой продукции	Простейший статистический анализ, неформализованная экспертная оценка

Таким образом, в дореволюционный период (с 1860 гг.) государством осуществлялось планирование экономического развития, бюджетное планирование, внешнеэкономические планы как часть политических планов взаимодействия с военными союзниками. Предприятиями и организациями, в свою очередь, осуществлялись неформализованные стратегии повышения конкурентных преимуществ, выхода на новые рынки, освоения новой продукции и т.п.

Основные инструменты стратегического планирования в этот период – это **простейший статистический анализ, неформализованная экспертная оценка.**

В советский период стратегическое планирование реализовывалось преимущественно в рамках системы пятилетних планов. Важнейшими инструментами стратегического планирования в указанный период выступали межотраслевой баланс и схемы территориального размещения производительных сил. На данном этапе государством осуществлялось директивное планирование всех экономических аспектов развития народнохозяйственного комплекса, что приводило к тому, что у предприятий и организаций отсутствовала самостоятельность в формировании и реализации стратегических планов экономического развития.

## Советский период (до 1991 г.)

Таблица 1.2 – Инструменты стратегического планирования советского периода

Периоды	Экономические субъекты		Основные инструменты стратегического планирования
	Государство	Предприятия и организации	
Советский период (до 1991 г.)	Директивное планирование всех экономических аспектов развития народнохозяйственного комплекса	Отсутствие самостоятельности в формировании и реализации стратегических планов экономического развития	Пятилетнее планирование, межотраслевой баланс, модели размещения производительных сил, экстраполяция

Что же происходило в данном периоде?

### ИНТЕРЕСНО!

**Кондратьев Николай Дмитриевич** – один из самых известных в мире российских экономистов, «главный экономист НЭПа «новой экономической политики» и «отец первой пятилетки».

**Стримулин Станислав Густавович** – автор более 700 работ в области экономики, статистики, планирования, демографического прогнозирования, экономической истории. Автор одного из методов построения индекса производительности труда.

**Громан Владимир Густавович** и **Базаров Владимир Александрович** – известные учёные-экономисты, которые в 1926 г. предложили метод планирования и оценки государственной экономики.

**1. В 1920 году** после Октябрьской революции 1917 года Государственной комиссией по электрификации России по заданию и под руководством В. И. Ленина был разработан государственный план электрификации Советской России. Одобрен VIII Всероссийским электротехническим съездом, созванным декретом Совета народных комиссаров. План ГОЭЛРО с рядом замечаний и дополнений был принят Советом Народных Комиссаров.

ГОЭЛРО был планом развития не одной энергетики, а всей экономики. В нём предусматривалось строительство предприятий, обеспечивающих эти стройки всем необходимым, а также опережающее развитие электроэнергетики. И всё это привязывалось к планам развития территорий. Среди них – заложенный в 1927 году Сталинградский тракторный завод. В рамках плана также началось освоение Кузнецкого угольного бассейна, вокруг которого возник новый промышленный район. Советское правительство поощряло инициативу участников в выполнении ГОЭЛРО. Те, кто занимался электрификацией, могли рассчитывать на налоговые льготы и кредиты от государства.

План ГОЭЛРО, рассчитанный на 10–15 лет, предусматривал строительство 30 районных электрических станций (20 ТЭС и 10 ГЭС) общей мощностью 1,75 млн. кВт. Параллельно велось развитие транспортной системы страны (магистрализация старых и строительство новых железнодорожных линий, сооружение Волго-Донского канала, и др.).

Проект ГОЭЛРО положил основу индустриализации в России. План, в основном, был перевыполнен к 1931 году. Выработка электроэнергии в 1932 году по сравнению с 1913 годом увеличилась не в 4,5 раза, как планировалось, а почти в 7 раз: с 2,0 до 13,5 млрд кВт•ч.

**2. На период 1923–1928 гг.** был разработан генеральный план восстановления и развития сельского и лесного хозяйства РСФСР» (принят Плановой комиссией Наркомзема РСФСР) который получил название «Пятилетка Кондратьева Н. Д.» (1924 г.), в честь одного из основателей его разработки. «Пятилетка Кондратьева» носила качественный характер, основывалась на строгих научных исследованиях и предполагала рыночную проверку методов государственной политики; необходимость сочетания на базе НЭПа (новой экономической политики<sup>2</sup>) плановых и рыночных начал индустриального секторов; концепцию параллельного равновесного развития сельского хозяйства и промышленности.

**3. В 1928–1995 годах** специально созданным государственным органом (Госплан СССР) под руководством КПСС разрабатывались пятилетние планы развития народного хозяйства СССР или «пятилетки» – экономические планы, предполагавшие быстрое развитие экономики Советского Союза. Указанные планы разрабатывались централизованно в общенациональном масштабе.

Первые пятилетние планы формировались с целью быстрой индустриализации Советского Союза, и, следовательно, основное внимание в них уделялось тяжёлой промышленности. Всего было 13 пятилетних планов.

Несколько пятилетних планов не занимали полностью предусмотренный для них промежуток времени (некоторые были успешно выполнены раньше срока, в то время как другие провалились и остались нереализованными). Первый план был принят в 1928 г., на пятилетний период с 1929 по 1933 год, и был выполнен на год раньше. Вторая пятилетка: с 1933 г. по 1937 г. и т.д.

В 1959 году на XXI съезде КПСС был принят *семилетний план* развития народного хозяйства на 1959–1965 годы. В дальнейшем вновь принимались пятилетние планы.

Таблица 1.3 – Утверждение пятилетних планов

№ п/п	Период	Наименование утверждающего документа	Примечание
1	1928–1932	Директивы по составлению пятилетнего плана развития народного хозяйства	I-й пятилетний план
2	1933–1937	Резолюция «О втором пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР»	II-й пятилетний план
3	1938–1942	Резолюция XVIII съезда ВКП(б) по докладу тов. Молотова	III-й пятилетний план сорван началом Великой Отечественной войны
4	1946–1950	Закон о пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства (на 1946–1950 гг.)	IV-й пятилетний план
5	1951–1955	Директивы по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР	V-й пятилетний план

<sup>2</sup> Главное содержание НЭПа – замена продразвёрстки продналогом в деревне (при продразвёрстке изымали до 70 % зерна, при продналоге – около 30 %), использование рынка и различных форм собственности, привлечение иностранного капитала в форме концессий, проведение денежной реформы (1922–1924 гг.), в результате которой рубль стал свободно конвертируемой валютой.

№ п/п	Период	Наименование утверждающего документа	Примечание
6	1956–1960	Директивы по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР	VI-й пятилетний план не был завершен, был принят Семилетний план на период с 1959 по 1965 гг.
7	1959–1965	Директивы по семилетнему плану развития народного хозяйства СССР	Семилетний план
8	1966–1970	Директивы по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР	VIII-й пятилетний план
9	1971–1975	Директивы по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР	IX-й пятилетний план
10	1976–1980	Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 годы	X-й пятилетний план
11	1981–1985	Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981–1985 годы и на период до 1990 г.	XI-й пятилетний план
12	1986–1990	Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986–1990 годы и на перспективу до 2000 года	XII-й пятилетний план
13	1991–1995	Принят на Первом съезде народных депутатов СССР в июне 1989 года. Не был реализован в связи с распадом СССР	XIII-й пятилетний план

Последний, тринадцатый пятилетний план был рассчитан на период с 1991 по 1995 год и не был выполнен из-за распада Советского Союза в 1991 году и последовавшего за этим перехода к рыночной децентрализованной экономике.

### **ИНТЕРЕСНО!**

В рамках реализации 12-го пятилетнего плана были приняты «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986–1990 годы и на перспективу до 2000 года».

Анализ реализации пятилетних планов позволяет выделить основные принципы построения пятилеток:

- принцип жесткой централизации (один из базовых принципов управления);
- принцип директивных контрольных цифр (когда ставились конкретные цифры);
- научной обоснованности прогнозирования и планирования (с учетом научно-теоретической базы).

#### **Плюсы пятилеток:**

- четкое планирование всей экономической деятельности страны;
- огромный скачок в экономике в период первых пятилеток за относительно короткий срок;
- повышение активности, энтузиазма народа, стремление выполнить пятилетку в четыре года, дух соревнования, стахановское движение;
- высокие цели и задачи, стремление построить сильную державу, повысить обороноспособность страны, уровень жизни народа.

Стоит отметить соответствующие **минусы пятилеток**:

- необъективность показателей, стремление скрыть отрицательные моменты, завысить показатели;
- создание завышенных планов пятилеток без учёта реальных возможностей экономики страны;
- выполнение плана любой ценой, да ещё в четыре года, приводило к смещению многих талантливых руководителей, особенно в период сталинских репрессий.

На современном этапе государством осуществлялись комплексные стратегические планы развития отраслей и регионов, стратегии социально-экономического развития государства в целом.

### **Современная Российская Федерация (с 1991 г.)**

Основные инструменты стратегического планирования в этот период – это **стратегические матрицы, SWOT-анализ (сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы), исследование конкурентных преимуществ, методы сценарного планирования и прогнозирования, методы экспертных оценок** и т.п.

В свою очередь, предприятиями и организациями осуществлялись стратегические планы развития отдельных функциональных областей (производство, финансы, маркетинг, инновации), часто объединяемые в рамках общего стратегического плана развития субъекта хозяйствования.

Таблица 1.4 – **Инструменты стратегического планирования современной России**

Периоды	Экономические субъекты		Основные инструменты стратегического планирования
	Государство	Предприятия и организации	
Современная Российская Федерация (с 1991 г.)	Комплексные стратегические планы развития отраслей и регионов, стратегии социально-экономического развития государства в целом	Стратегические планы развития отдельных функциональных областей (производство, финансы, маркетинг, инновации, часто объединяемые в рамках общего стратегического плана развития субъекта хозяйствования)	Стратегические матрицы, SWOT-анализ, исследование конкурентных преимуществ, методы сценарного планирования и прогнозирования, методы экспертных оценок и т.п.

Далее обозначены наиболее значимые события стратегического планирования в современной России:

- 1990 г. – программа стратегического развития «500 дней» (Г. Явлинский, С. Шаталин) – не утверждена;
- 1997 г. – государственная стратегия развития до 2005 г. – одобрена Правительством, не утверждена;

- 2000 г. – «Стратегия 2010» (Г. Греф, А. Дворкович, Э. Набиуллина) – одобрена Правительством, не утверждена;
- 2008 г. – «Концепция 2020» (Минэкономразвития) – утверждена;
- 2011 г. – вторая редакция «Концепции 2020» (ВШЭ, РАНХиГС) – не рассмотрена и не утверждена;
- 2012 г. – «Майские указы» (218 поручений) – опубликованы;
- 2014 г. – Стратегия 2035 (Минэкономразвития, ЦСР) – консультации с общественностью;
- 2015 г. – Среднесрочная программа развития СЭР России до 2025 г. (Столыпинский клуб) – не рассмотрена;
- 2016 г. – «Стратегия 2024» (ЦСР) – легла в основу Указа Президента № 204 от 07.05.2018<sup>3</sup>;
- 2021 г. – Стратегия социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года.

Таблица 1.5 – Инструменты стратегического планирования современной России

Период	Наименование / Разработчик	Статус
1990 г.	Программа стратегического развития «500 дней» (Г. Явлинский, С. Шаталин)	Не утверждена
1997 г.	Государственная стратегия развития до 2005 г.	Одобрена Правительством РФ, не утверждена
2000 г.	«Стратегия 2010» (Г. Греф, А. Дворкович, Э. Набиуллина)	Одобрена Правительством РФ, не утверждена
2008 г.	«Концепция 2020» (Минэкономразвития)	Утверждена
2011 г.	Вторая редакция «Концепции 2020» (ВШЭ, РАНХиГС)	Не рассмотрена, не утверждена

Остановимся на значимых событиях стратегического планирования в современной России более подробно.

**1. Программа 500 дней** (другое название – «Проект Шаталина-Явлинского») – законопроект, который разрабатывался группой экономистов при поддержке Б. Ельцина для введения на территории СССР рыночной экономики. Фактически в программе говорилось о том, что все проблемы в СССР связаны с одним только фактором – плановой экономикой. Нужно перевести ее на рыночные рельсы, после чего последует неминуемый рост. Сама программа утверждена не была.

**2. Государственная стратегия** устойчивого развития РФ на срок до 2005 г., была разработана согласно указу президента РФ, Б. Ельцина от 1 апреля 1996 г. и одобрена правительством РФ в декабре 1997 г. Целью данного документа была структурная перестройка экономики, направленная на ее развитие с учетом экологического фактора. Несмотря на одобрение правительством, не была утверждена.

<sup>3</sup> 7 мая 2018 года издан Указ Президента Российской Федерации № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указа Президента № 204 от 07.05.2018)

**3. Стратегия 2010** – программа СЭР РФ на период 2000–2010, разработанная в Центре стратегических разработок. Также известна как «Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу». В документе были сформулированы меры по реформированию не только экономической и социальной политики, но и государственной власти. На основе Стратегии летом 2000 года были разработаны и одобрены на заседании Правительства Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу (до 2010 года), ставшие идеологической основой всех последующих концептуальных документов Правительства – планов действий и среднесрочных программ. Официально проект Стратегии так и не был утвержден.

**4.** Детальнее остановимся на Концепции 2020 – так называемая «**Стратегия 2020**» – документ, декларирующий цели, которые следовало достичь правительству до 2020 года.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года утверждена распоряжением Правительства РФ 17 ноября 2008 года. Цель разработки Концепции – определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008–2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

В соответствии с этой целью в Концепции сформулированы:

- основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны с учетом вызовов предстоящего периода;
- стратегия достижения поставленных целей, включая способы, направления и этапы;
- формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества;
- цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики в социальной сфере, в сфере науки и технологий, а также структурных преобразований в экономике;
- цели и приоритеты внешнеэкономической политики;
- параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития.

Далее рассмотрим другие важные даты и документы стратегического планирования.

Таблица 1.6 – **Инструменты стратегического планирования современной России**

Период	Наименование / Разработчик	Статус
2012 г.	«Майские указы» (218 поручений)	Опубликованы
2014 г.	Стратегия 2035 (Минэкономразвития, ЦСР)	Консультации с общественностью
2015 г.	Среднесрочная программа развития СЭР России до 2025 г. (Столыпинский клуб)	Не рассмотрена
2016 г.	«Стратегия 2024» (ЦСР)	Легла в основу указа Президента № 204 от 07.05.2018
2021 г.	Стратегия социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года	Определяет целевые показатели по достижению Парижского соглашения по климату и обязательств РФ по управлению выбросами CO <sub>2</sub>

**5. Майские указы** – 11 указов, подписанных В. В. Путиным 7 мая 2012 года в день вступления в должность Президента РФ, и содержащие 218 поручений Правительству РФ для выполнения в течение 2012–2020 годов. В них были прописаны целевые показатели по зарплатам бюджетников, привлекательности России для бизнеса и другим направлениям.

**6. Стратегия 2035** – 28 июня 2014 г. президент РФ Владимир Путин подписал федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ». Данный документ определил правовые нормы разработки и внедрения стратегий и прогнозов СЭР.

В рамках разработки Стратегии 2035, с января 2017 года Минэкономразвития России проводит общественные консультации на всех этапах её разработки в целях обсуждения ключевых вопросов СЭР с участниками стратегического планирования, субъектами государственного управления, научно-экспертным и гражданским обществом посредством информационного ресурса в рамках автоматизированной системы «Управление». Данная информационная площадка предназначена для проведения общественных консультаций по выработке представлений о перспективном облике России, обеспечивающем суверенитет страны, достойную жизнь и свободное развитие каждого.

**7. Среднесрочная программа развития СЭР России до 2025 г. (Столыпинский клуб) – «Стратегия Роста».** Разработана в рамках поручения Президента России от 14 июля 2016 года. Основная цель «Стратегии Роста» заключается в том, чтобы найти рычаг, который позволит вывести экономику на этап роста. Концепция устанавливает следующие KPI: рост экономики до 6 % к 2020 году, 35 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2035 году, и средняя продолжительность жизни 83 года к тому же времени.

План предусматривает пять основных направлений:

- «Удобная для жизни страна». Этот пункт подразумевает создание современных высокопроизводительных рабочих мест, рост эффективности здравоохранения и образования за счет увеличения финансирования и конкуренции между государством и частным бизнесом, а также стимулирование потребления;
- «Диверсифицированная (то есть разносторонне развитая), устойчивая и конкурентная экономика». Смысл этого направления – установление независимости от цены на нефть, развитие источников дохода государства в тех секторах экономики, которые не связаны с экспортом топлива, развитие малого и среднего предпринимательства (МСП), легализация самозанятых граждан, использование передовых технологий для повышения эффективности труда;
- «Современная инфраструктура». Активное строительство дорог, благоустройство городов, модернизация существующей инфраструктуры – все это должно привести к тому, что в разных регионах страны жить будет одинаково комфортно. Массовое строительство жилья, в том числе арендного. Улучшение пропускной способности междугородного транспорта для обеспечения мобильности;
- «Переход к инновационной экономике». Внедрение технологий для обновления промышленности и развитие российских научных центров. Активные инвестиции в разные области науки. Применение «электронных денег», установка на заводах самообучаемых роботов, развитие генной инженерии;
- «Россия – ключевое звено между Европой и Азией». Заключительный пункт подразумевает использование географического положения страны, притяжение

европейских и азиатских капиталов, технологий и талантов. Для этого необходимо стать инфраструктурным и финансовым центром, ориентировать внешнюю политику для достижения целей экономического развития.

**8. Стратегия-2024** (ЦСР – Центр стратегических разработок). В мае 2016 г., вскоре после назначения на пост председателя совета ЦСР, Алексей Кудрин сообщил, что Центр займется созданием Стратегии развития России на срок 2018–2024 гг. Этот документ создается в координации со «Стратегией-2035». В «Стратегию-2024» вошли предложения по реформам госуправления, пенсионной и правоохранительной систем, мерам по снижению роли государства в экономике, перераспределению бюджетных расходов в пользу развития человеческого капитала и инфраструктуры. В тексте Стратегии подчеркивается, что здоровье и образование граждан, снижение бедности – главные условия развития страны. Самым первым и ключевым направлением назван приоритет «Важен каждый». Стратегия-2024 легла в основу указа Президента № 204 от 07.05.2018.

Подробно остановимся на Указах Президента Российской Федерации.

7 мая 2012 г. В. В. Путиным, после вступления в должность президента Российской Федерации, были подписаны 11 указов:

1. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».
2. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
3. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения».
4. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».
5. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».
6. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
7. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия».
8. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, и модернизации оборонно-промышленного комплекса».
9. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации».
10. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации».
11. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

В них были обозначены основные направления развития страны. Документы, за которыми впоследствии закрепилось название «майские указы», касаются экономической и социальной политики, здравоохранения, образования и науки, обеспечения граждан доступным жильем и повышения качества услуг ЖКХ, совершенствования государственного управления, развития Вооруженных сил.

Среди целевых показателей, которые запланировано достичь к 2018 г.:

- рост реальной зарплаты в 1,5 раза;
- обеспечение доступным жильем 60 % семей;
- создание 25 млн. «высокопроизводительных» рабочих мест;
- рост в 1,5 раза производительности труда;
- переоснащение армии на 70 %.

В рамках реализации указов Правительству РФ необходимо было исполнить 218 поручений, в том числе в 2012–2013 гг. – 131, а в последующие семь лет – 87. 11 июля 2012 г. указом Президента для контроля за выполнением ранее принятых норм была создана Комиссия по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития. Ее возглавил В. В. Путин.

Остановимся на некоторых «майских указах», на их целях и целевых показателях.

Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» разработан в целях повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста, увеличения реальных доходов граждан РФ, достижения технологического лидерства российской экономики. В рамках достижения указанной цели Правительству РФ необходимо было принять меры, направленные на достижение следующих показателей:

а) создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году;

б) увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 процентов внутреннего валового продукта к 2015 году и до 27 процентов – к 2018 году;

в) увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте к 2018 году в 1,3 раза относительно уровня 2011 года;

г) увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года;

д) повышение позиции РФ в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса с 120-й в 2011 году до 50-й – в 2015 году и до 20-й – в 2018 году.

Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» разработан в целях дальнейшего совершенствования государственной социальной политики. В рамках указанной цели Правительству РФ необходимо было обеспечить увеличение к 2018 году размера реальной заработной платы в 1,4–1,5 раза, а именно:

- доведение в 2012 году средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе;

- доведение к 2013 году средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе;
- доведение к 2018 году средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- повышение к 2018 году средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе;
- увеличение к 2020 году числа высококвалифицированных работников, с тем чтобы оно составляло не менее трети от числа квалифицированных работников;
- создание ежегодно в период с 2013 по 2015 год до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов.

Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» разработан в целях дальнейшего совершенствования государственной политики в области образования и науки и подготовки квалифицированных специалистов с учетом требований инновационной экономики.

В рамках указанной цели Правительству РФ необходимо было обеспечить достижение следующих показателей в области образования и науки:

- достижение к 2016 году 100 % доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет;
- вхождение к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов;
- увеличение к 2020 году числа детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам, в общей численности детей этого возраста до 70–75 %, предусматривая, что 50 % из них должны обучаться за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета;
- увеличение к 2020 году доли образовательных учреждений среднего профессионального образования и образовательных учреждений высшего профессионального образования, здания которых приспособлены для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья, с 3 % до 25 %.
- увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд. рублей, и т.д.

Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» разработан в целях улучшения жилищных условий граждан Российской Федерации, дальнейшего повышения доступности жилья и качества жилищно-коммунальных услуг. В рамках указанной цели Правительству РФ необходимо было обеспечить:

- 1) до 2017 года – увеличение доли заемных средств в общем объеме капитальных вложений в системы теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод до 30 процентов;

2) до 2018 года:

- снижение показателя превышения среднего уровня процентной ставки по ипотечному жилищному кредиту (в рублях) по отношению к индексу потребительских цен до уровня не более 2,2 процентных пункта;
- увеличение количества выдаваемых ипотечных жилищных кредитов до 815 тысяч в год;
- создание для граждан РФ возможности улучшения жилищных условий не реже одного раза в 15 лет;
- снижение стоимости одного квадратного метра жилья на 20 процентов путем увеличения объема ввода в эксплуатацию жилья экономического класса;

3) до 2020 года – предоставление доступного и комфортного жилья 60 процентам российских семей, желающих улучшить свои жилищные условия.

Это только часть «майских указов». Большинство показателей, установленных в майских указах, исполнена не была. Для достижения некоторых показателей (по заработной плате работников бюджетной сферы) на местах прибегли к переименованию должностей этих работников (на должности, повышение зарплат на которых майскими указами не предусмотрено) и к «дроблению» ставок.

Для прорывного научно-технологического и социально-экономического развития РФ, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека приняты:

- 7 мая 2018 года издан новый указ Президента Российской Федерации № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», установивший новые целевые показатели.
- В 2020 году, в условиях пандемии коронавируса, указом Президента Российской Федерации № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» были скорректированы некоторые целевые показатели и продлены сроки их достижения.

---

## **ВАЖНО!**

Председатель Счётной палаты РФ А. Л. Кудрин на форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России» (г. Санкт-Петербург, 26–28 октября 2020 г.) отметил, что «Правительство России стало серьезнее относиться к вопросу государственного управления и планирования. Мы, конечно, должны повышать качество стратегического планирования...».

---

Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года», устанавливающим и утверждающим национальные проекты России, Правительству РФ необходимо было:

Во - п е р в ы х , утвердить:

- основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года (утв. Председателем Правительства РФ Д. Медведевым 29.09.2018);

- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года, предусмотрев механизмы и ресурсное обеспечение достижения национальных целей, определенных данным Указом.

Во-вторых, обеспечить достижение 9 национальных целей развития РФ на период до 2024 года, а именно:

- обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет);
- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно;
- ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа;
- обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;
- вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов;
- создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Указом Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» вышеобозначенные национальные цели развития РФ были скорректированы, в результате чего на период до 2030 года были определены 5 национальных целей развития Российской Федерации (рис. 1.4):

- сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- возможности для самореализации и развития талантов;
- комфортная и безопасная среда для жизни;
- достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- цифровая трансформация.

## Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 – «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»

Обновленные цели будут оформлены в пять блоков:

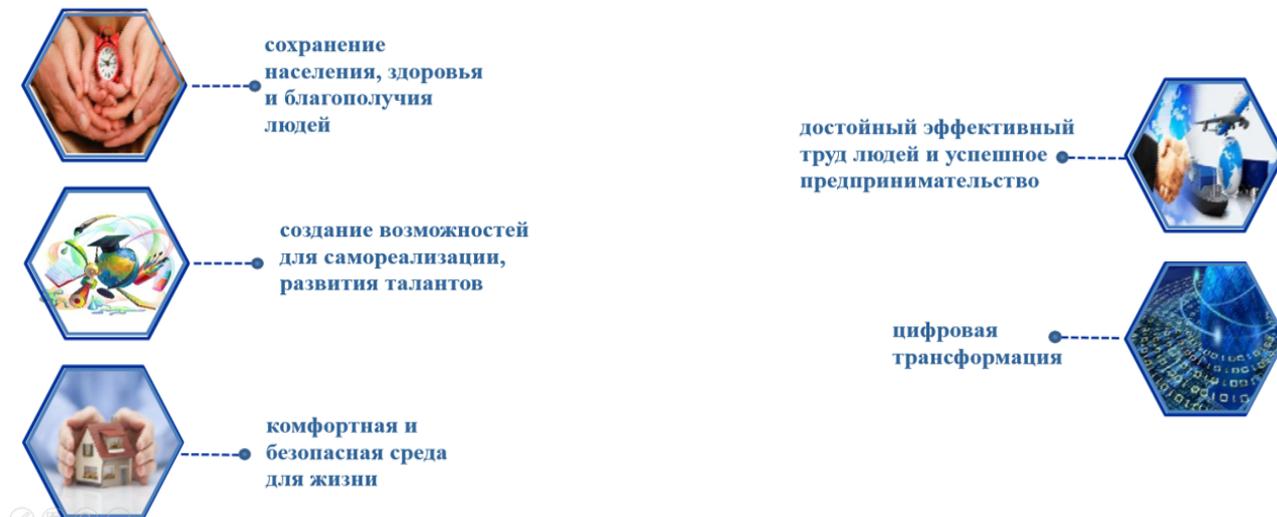


Рисунок 1.4 – Национальные цели развития РФ на период до 2030 г.

Для реализации обозначенных целей были разработаны и приняты к реализации национальные проекты (далее – Нацпроект, НП):

1. Нацпроект «Здравоохранение».
2. Нацпроект «Образование».
3. Нацпроект «Демография».
4. Нацпроект «Культура».
5. Нацпроект «Безопасные и качественные автомобильные дороги».
6. Нацпроект «Жильё и городская среда».
7. Нацпроект «Экология».
8. Нацпроект «Наука и университеты».
9. Нацпроект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».
10. Нацпроект «Производительность труда и поддержка занятости».
11. Нацпроект «Международная кооперация и экспорт».
12. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации».

К 2022 году состав национальных проектов включает в себя также «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» и нацпроект «Туризм и индустрия гостеприимства» (рис. 1.5).

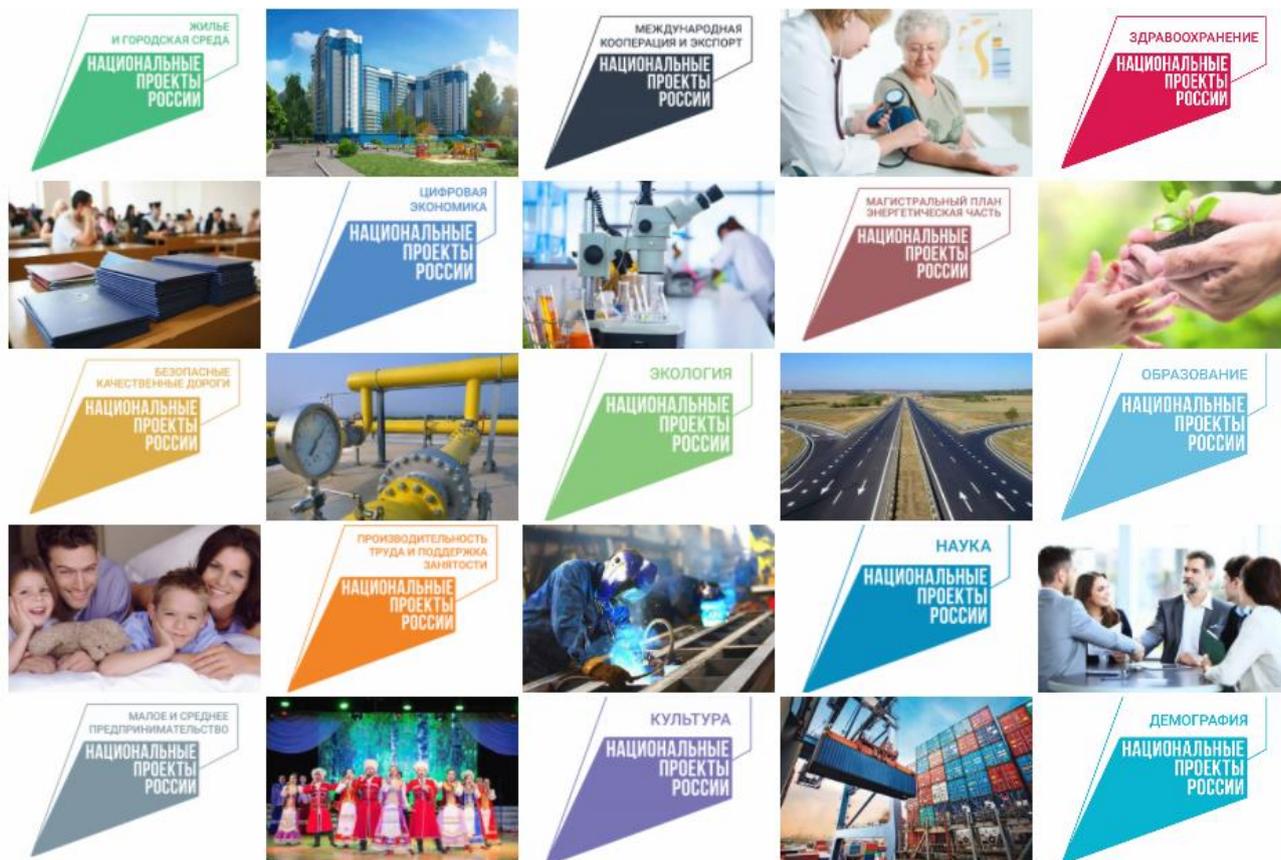


Рисунок 1.5 – Национальные проекты России

**Национальные проекты** – новые национальные проекты федерального масштаба, принятые в России в 2018–2021 гг., и разработанные по трём направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни» и «Экономический рост». Таким образом, по итогам рассмотрения сущности стратегического развития можно отметить, что среди **основных проблем** в реализации стратегического планирования можно выделить:

- номинальный (декларативный) характер многих стратегических планов, неподкреплённость стратегического плана частными нормативно-правовыми актами и конкретными источниками финансирования;
- недостаточность мониторинга реализации стратегических планов;
- простое копирование инструментария разработки и реализации стратегических планов, без учета специфики (например, крайне высокого уровня деловой коррупции, неразвитой инфраструктуры, особого менталитета организации бизнеса и т.д.);
- несогласованность стратегических планов государства и частного бизнеса;
- дефицит математического моделирования стратегий;
- «ловушки выживания» – дефолт 1998 г., кризис 2008 г., снижение доходов на фоне девальвации рубля 2014 г.

Современный темп технологических перемен и глобализация бизнеса, приводящие к неустойчивости операционных и финансовых результатов, выявили серьезные недостатки традиционного бюджетирования. Система бюджетирования как основа планирования теряет свои позиции. Практика бюджетирования показывает быстрое отставание расчетных показателей от изменений окружающей экономической среды.

Существующие проблемы можно свести к следующим аспектам:

- традиционные формы бюджетирования представляют собой сложную, затратную многоуровневую модель. Значительное время требуется на согласование показателей, их взаимоувязку на разных уровнях управления. Это увеличивает трудоемкость подготовки бюджетов;
- бюджетирование становится длительным бюрократическим процессом;
- традиционное бюджетирование использует показатели, основанные на информации финансового бухгалтерского учета. Такие данные могут устареть для использования в оперативном управлении до конца бюджетного периода;
- бюрократическая модель бюджетирования – система бюджетов, составляемых «сверху – вниз». Такой подход не учитывает мнений менеджеров низшего и среднего звена, являющихся исполнителями, негативно отражается на их моральном состоянии и провоцирует персонал на манипулирование отчетностью;
- бюджетирование не затрагивает важнейших нефинансовых показателей деятельности компаний, например, качества продукции и оказываемых услуг. При этом отсутствует заинтересованность исполнителей, что может привести к падению качества продукции, услуг и, в конечном счете, спроса покупателей;
- основной метод традиционного бюджетирования – инкрементный. Для составления бюджетов следующих периодов используются предыдущие показатели, что вызывает необоснованный рост затрат.

## 1.4. Задания для самостоятельной работы

### Вопросы для самоподготовки

1. История стратегического планирования в Российской Федерации.
2. Сущность стратегического планирования в Российской Федерации.
3. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования.
4. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования.
5. Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования.
6. Принципы стратегического планирования.

### ТЕСТЫ

#### 1. Стратегическое планирование – это:

- а) деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации;
- б) стратегическое планирование – деятельность участников стратегического планирования по прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации;
- в) деятельность участников стратегического планирования по планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

## **2. Целеполагание – это:**

- а)** определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- б)** определение целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- с)** определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

## **3. Прогнозирование – это:**

- а)** деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;
- б)** деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- с)** деятельность участников стратегического планирования по определению направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

## **4. Планирование – это:**

- а)** деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- б)** деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- с)** деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

**5. Обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач – относится к:**

- a) полномочиям органов государственной власти Российской Федерации;
- b) полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- c) полномочиям Правительства Российской Федерации.

**6. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится:**

- a) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- b) участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации;
- c) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач.

**7. Какой документ (проект документа) стратегического планирования в истории современной Российской Федерации лег в основу при разработке Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»:**

- a) среднесрочная программа развития социально-экономического развития до 2025 года;
- b) стратегия развития России на срок 2018–2024 гг.;
- c) программа стратегического развития «500 дней».

## **Задания**

**Дополните**

Какие требования применяются к целям в стратегическом планировании?

- измеримость, т.е. наличие количественных показателей и индикаторов;
- ...

**Напишите кратко**

В чем отличие «мечты» от «цели»? Когда «мечта» становится «целью»?

## Раздел 2

# СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

## 2.1. Правовые основы стратегического планирования в РФ

### Стратегическое планирование сегодня

Предметом правового регулирования являются общественные отношения в сфере планирования, прогнозирования и стратегического контроля социально-экономического развития Российской Федерации, составляющие целостную систему государственного стратегического планирования.

Нормативное правовое регулирование стратегического планирования постоянно совершенствуется, в том числе в части положений организации проектной деятельности, цифровизации процессов, оценки сбалансированности системы стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Создание правовой основы стратегического планирования в Российской Федерации для разработки, построения и функционирования комплексной системы стратегического планирования (СП) в области социально-экономического развития и национальной безопасности РФ является ключевой идеей Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ

**Федеральный закон  
от 28.06.2014 N 172-ФЗ  
«О стратегическом планировании в  
Российской Федерации»**

### **ИНТЕРЕСНО!**

До 2017 года сформирована основная база нормативных правовых актов, являющаяся основой для процессов стратегического планирования

Данный Закон устанавливает основы координации стратегического управления и бюджетной политики на государственном и муниципальном уровнях. Законом № 172-ФЗ закреплены полномочия всех участников в процессе государственного стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации (федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления). Также в Законе определен порядок взаимодействия органов власти с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Целями создания системы стратегического планирования являются:

- определение оптимальной траектории перехода от текущего состояния социально-экономического развития к желаемому состоянию;
- концентрация разнокачественных (финансовых, организационных, информационных, кадровых) ресурсов для достижения запланированных целей;
- консолидация усилий всех субъектов экономики (государства, корпораций, структур гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации.

Подход к формированию системы государственного стратегического планирования базируется на опыте и достижениях отечественной и мировой практики, включает в себя инструменты государственного стратегического планирования, применяемые в настоящее время в Российской Федерации и за рубежом.

*Что же такое «Система государственного стратегического планирования»?*

Сегодня стратегическое планирование – это совокупность:

- взаимоувязанных документов, характеризующих приоритеты социально-экономического развития РФ;
- элементов нормативно-правового, научно-методического, информационного, финансового и иного обеспечения процессов стратегического планирования;
- участников государственного стратегического планирования, осуществляющих и направляющих практическую деятельность в указанной сфере.

Федеральный Закон № 172-ФЗ регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

---

## **ВАЖНО!**

### **Нормативное обеспечение стратегического планирования:**

- Указ Президента РФ от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»;
- Федеральный закон РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»;
- Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»;
- Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;
- Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете РФ»;
- Постановление Правительства РФ от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования»;
- Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»;
- Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития РФ»;
- Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации»;
- Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства РФ, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования».

---

Из перечня документов, указанных выше, немного остановимся на некоторых.

Так Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере СП в РФ» (далее – Основные направления) закрепил основные постулаты государственной политики в сфере СП в РФ. Где указано, что Основные направления определяют цели, задачи и направления госполитики в сфере СП, механизмы их реализации и обеспечения СП исходя из *неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости социально-экономического развития* и нацбезопасности.

Основные направления государственной политики СП в РФ включают в том числе:

а) обеспечение непрерывности цикла разработки, реализации и корректировки документов СП;

б) внедрение современных методов прогнозирования, моделирования, индикативного планирования, балансовых расчетов и информационных технологий;

в) архитектура документов СП – преемственность целей, сбалансированная по задачам и их ресурсному обеспечению;

г) развитие системы мониторинга и контроля процессов СП и реализации документов;

...

д) установление требований к участникам стратегического планирования и их ответственности при реализации полномочий в сфере стратегического планирования.

В свою очередь Федеральным законом от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете РФ» определено, что Государственный Совет участвует в *разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики* Российской Федерации, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации.

Далее обратим внимание на постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения **стратегии пространственного развития** Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» (далее – Стратегия пространственного развития РФ, Постановление № 870). Стратегия пространственного развития РФ разрабатывается применительно ко всей территории Российской Федерации, и в своем составе должна содержать предложения о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации.

Стратегия пространственного развития разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии национальной безопасности Российской Федерации и является документом стратегического планирования, определяющим приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации, а также меры по их достижению и решению.

Стратегия пространственного развития включает в себя:

а) анализ тенденций и проблем пространственного развития Российской Федерации;

б) цели, задачи и приоритеты пространственного развития Российской Федерации;

в) принципы пространственного развития Российской Федерации;

г) основные направления пространственного развития Российской Федерации;

- д) этапы реализации стратегии;
- е) сценарии пространственного развития Российской Федерации, в том числе приоритетный (целевой) сценарий;
- ж) механизмы реализации стратегии;
- з) приложения, содержащие перечень перспективных центров экономического роста, состав макрорегионов Российской Федерации, перечень геостратегических территорий Российской Федерации, перечень перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации, целевые показатели пространственного развития Российской Федерации.

---

## **ВАЖНО!**

### **Нормативное обеспечение стратегического планирования (продолжение):**

- Постановление Правительства РФ от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования РФ по вопросам, находящимся в ведении Правительства РФ»;
- Постановление Правительства РФ от 23 января 2016 г. № 30 «Об утверждении Правил осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов»;
- Приказ Минэкономразвития России от 2 мая 2017 г. № 216 «Об утверждении формы доклада о реализации отраслевых документов стратегического планирования РФ по вопросам, находящимся в ведении Правительства РФ»;
- Постановление Правительства РФ от 13 июля 2015 г. № 699 «Об утверждении правил разработки и корректировки прогноза научно-технологического развития РФ»;
- Постановление Правительства РФ от 31 августа 2015 г. № 914 «О бюджетном прогнозе РФ долгосрочный период»;
- Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1218 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период», а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации»;
- Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ»;
- Постановление Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства РФ»;
- Постановление Правительства РФ 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 РФ»;
- Постановление Правительства РФ от 14 октября 2016 г. № 1045 «Об утверждении Правил согласования проекта Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ в части полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ с документами, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти РФ»;
- Приказ Минэкономразвития России от 23 марта 2017 г. № 132 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта РФ и плана мероприятий по ее реализации».

Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1218 утверждает Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

Долгосрочный прогноз разрабатывается Министерством экономического развития Российской Федерации каждые 6 лет на 18 лет с учетом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и стратегического прогноза Российской Федерации. К разработке долгосрочного прогноза могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, государственные корпорации, акционерные общества с государственным участием, общественные, научные и иные организации.

Координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки долгосрочного прогноза осуществляет Министерство экономического развития Российской Федерации.

Разработка долгосрочного прогноза осуществляется в 2 этапа.

На первом этапе Министерство экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с участием Центрального банка Российской Федерации и других участников стратегического планирования разрабатывает сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации на долгосрочный период (далее – сценарные условия) и основные параметры долгосрочного прогноза.

На втором этапе Министерство экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с участием Центрального банка Российской Федерации и других участников стратегического планирования на основе вариантов долгосрочного прогноза по видам экономической деятельности, секторам, сферам экономики и направлениям развития, а также иных материалов, необходимых для формирования соответствующих разделов долгосрочного прогноза, подготовленных федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и другими участниками стратегического планирования на основе сценарных условий и основных параметров долгосрочного прогноза, одобренных Правительством Российской Федерации, разрабатывает долгосрочный прогноз.

Следующий документ, на который необходимо обратить внимание – Методические рекомендации по разработке и корректировке Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (Приказ Минэкономразвития России от 23 марта 2017 г. № 132), разработанные в соответствии с частью 5 статьи 32 Федерального Закона № 172-ФЗ.

Документом даются рекомендации по структуре стратегии, содержанию разделов, порядку разработки и др.

Например, в структуру Стратегии могут быть включены следующие разделы:

- вводная часть, включающая аналитический блок;
- раздел, содержащий приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

- раздел, содержащий описание целевого сценария социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- раздел, содержащий основные направления развития человеческого капитала и социальной сферы субъекта Российской Федерации;
- раздел, содержащий основные направления экономического развития субъекта Российской Федерации;
- раздел, содержащий основные направления развития научно-инновационной сферы субъекта Российской Федерации;
- раздел, содержащий основные направления рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности субъекта Российской Федерации;
- раздел, содержащий основные направления развития межрегиональных и внешнеэкономических связей субъекта Российской Федерации;
- раздел, содержащий основные направления пространственного развития субъекта Российской Федерации;
- другие разделы, включение которых представляется необходимым при разработке Стратегии;
- раздел, содержащий сведения о кадровом обеспечении экономики субъекта Российской Федерации и т.д.

Таким образом, в 2015–2017 годах была сформирована база нормативных правовых актов, являющаяся основой для процессов стратегического планирования и управления, основой которой является Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации», хотя и требующий серьезной конструктивной актуализации под действующие реалии.

Органами власти РФ продолжается выстраивание единой системы стратегического планирования на всех уровнях и сферах: так подписан Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» и приняты ряд федеральных законов.

## **2.2. Принципы и задачи стратегического планирования**

Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» раскрывает принципы, на которых основывается система стратегического планирования в нашей стране. Статьей 7 Закона № 172-ФЗ определены **12 принципов стратегического планирования**.



Рисунок 2.1 – Принципы стратегического планирования

Разбирая в отдельности каждый из перечисленных принципов, отметим:

Первый принцип – **принцип единства и целостности** – означает единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования.

**Принцип разграничения полномочий** означает осуществление установленных законодательством РФ полномочий органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития территорий, а также пути достижения этих целей и решения этих задач.

**Принцип преемственности и непрерывности** означает, что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учетом этапов реализации документов стратегического планирования.

**Принцип сбалансированности** системы стратегического планирования означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

Следующий принцип – **Принцип результативности и эффективности** стратегического планирования означает, что выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования.

**Принцип ответственности участников СП** означает, что участники СП несут ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ и за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством РФ.

**Принцип прозрачности (открытости) СП** означает, что документы стратегического планирования, за исключением документов или их отдельных положений, в которых содержится информация, относящаяся к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, подлежат официальному опубликованию.

**Принцип реалистичности** означает, что при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков.

**Принцип ресурсной обеспеченности** означает, что при разработке и утверждении (одобрении) документов СП, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования.

**Принцип измеряемости целей** означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования.

**Принцип соответствия показателей целям** означает, что показатели, содержащиеся в документах СП и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ.

**Программно-целевой принцип** означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ РФ, государственных программ субъектов РФ, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

Помимо этого, статьей 8 Закона № 172-ФЗ консолидированы и определены **основные задачи** стратегического планирования, которыми являются:

- 1) координация государственного и муниципального стратегического управления, и мер бюджетной политики;
- 2) определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных

образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

3) определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

4) выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов;

5) формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

6) определение ресурсов для достижения целей и решения задач социально-экономической политики и социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

7) координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;

8) организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

9) научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение стратегического планирования;

10) создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования.

### **2.3. Участники стратегического планирования и их полномочия**

Перечень участников стратегического планирования закреплен в ст. 9 Закона № 172-ФЗ. Так, участниками стратегического планирования на федеральном уровне являются:

1. Президент Российской Федерации.
2. Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума).
3. Правительство Российской Федерации.
4. Совет Безопасности Российской Федерации.
5. Счетная палата Российской Федерации.
6. Центральный банк Российской Федерации.
7. Федеральные органы исполнительной власти.

8. Иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами.

На уровне субъекта Российской Федерации участниками стратегического планирования являются:

- 1) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 2) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);
- 3) высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 4) исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 5) контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации;
- 6) иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами.

На уровне муниципального образования участниками стратегического планирования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

<b>Федеральный уровень</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Президент РФ; Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума); Правительство РФ; Совет Безопасности РФ; Счетная Палата РФ; Центр.банк РФ; федеральные органы исполнительной власти; иные органы и организации...</li></ul>
<b>Субъект РФ</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• законодательный (представительный) орган гос.власти субъекта РФ; высшее должностное лицо субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; исполнительные органы государственной власти субъекта РФ; КСП субъекта РФ; иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами...</li></ul>
<b>Муниципальное образование</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• ОМС, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами...</li></ul>

**Рисунок 2.2** – Участники стратегического планирования в РФ

Полномочия участников стратегического планирования не дублируются, каждый участник осуществляет планирование в рамках определенного функционала.

На федеральном уровне органы власти обладают следующими полномочиями:

#### **Президент Российской Федерации**

- 1) осуществляет руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования;
- 2) определяет и уточняет направления, цели и приоритеты социально-экономической политики, цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 3) определяет направления достижения стратегических целей и важнейшие задачи, подлежащие решению;

4) определяет цели и задачи стратегического управления в Российской Федерации;

5) утверждает (одобряет) документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и по другим вопросам, находящимся в ведении Президента Российской Федерации, определяет порядок их разработки и корректировки;

6) определяет порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Президента Российской Федерации;

7) принимает иные решения в сфере стратегического планирования.

**Палаты Федерального Собрания Российской Федерации** осуществляют законодательное регулирование в сфере стратегического планирования, полномочия в соответствии с Федеральным законом «О парламентском контроле» и проводят обсуждение стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

**Правительство Российской Федерации** имеет самый широкий круг полномочий по стратегическому планированию среди всех других участников на федеральном уровне:

1) определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, и утверждает (одобряет) такие документы;

2) обеспечивает в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации согласование разрабатываемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов стратегического планирования, в частности стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации;

3) определяет цели, задачи и показатели деятельности федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации;

4) определяет порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, а также порядок подготовки отчетов (докладов) о реализации документов стратегического планирования;

5) обеспечивает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации;

6) обеспечивает методическое обеспечение стратегического планирования;

7) определяет последовательность разработки и взаимосвязку документов стратегического планирования и содержащихся в них показателей, а также порядок формирования системы целевых показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации для разработки документов стратегического планирования;

8) определяет порядок ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования, в том числе порядок регистрации документов стратегического

планирования в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования;

9) осуществляет контроль за соблюдением нормативных и методических требований к документам стратегического планирования Российской Федерации, включая требования к последовательности и порядку их разработки и корректировки;

10) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

**Совет Безопасности Российской Федерации:**

1) осуществляет стратегическое планирование в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 390-ФЗ «О безопасности», Положением о Совете Безопасности Российской Федерации;

2) осуществляет иные функции в сфере стратегического планирования в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

**Счетная палата Российской Федерации:**

1) осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;

2) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Центральный банк Российской Федерации:**

1) осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

2) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Федеральные органы исполнительной власти:**

1) разрабатывают документы стратегического планирования на федеральном уровне, осуществляют координацию и методическое обеспечение стратегического планирования в отдельных сферах государственного управления в соответствии с Закона № 172-ФЗ и нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 Закона № 172-ФЗ;

2) разрабатывают планы деятельности федеральных органов исполнительной власти и утверждают отчеты об их реализации;

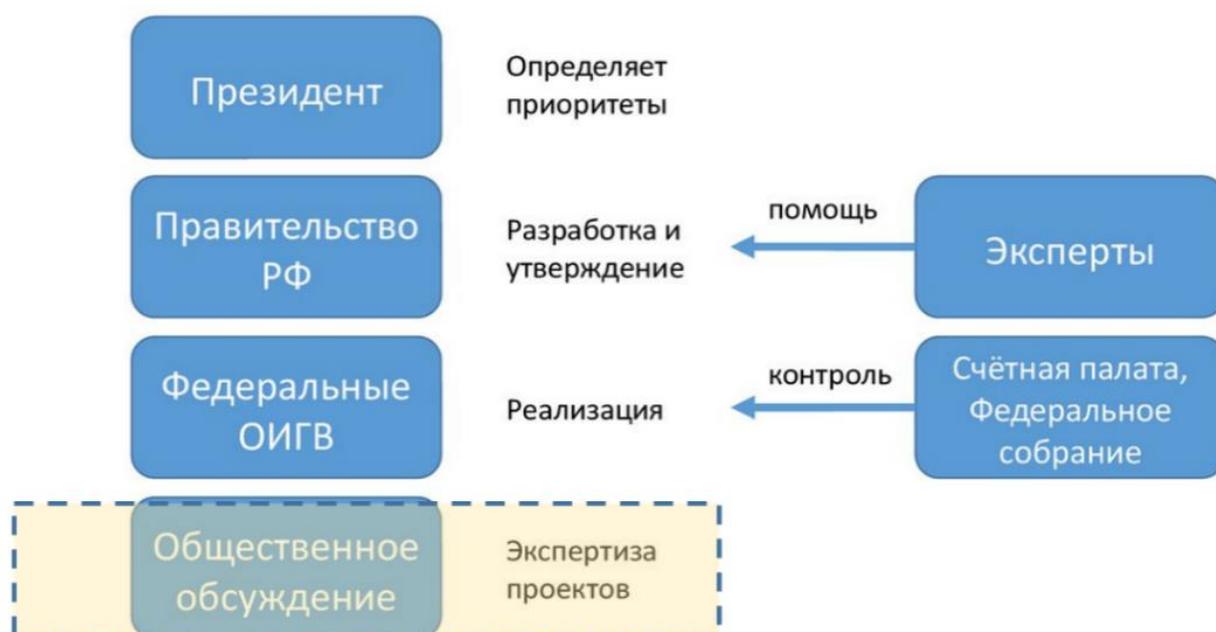
3) осуществляют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне;

4) осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Закона № 172-ФЗ и нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 Закона № 172-ФЗ.



**Рисунок 2.3** – Система федеральных органов исполнительной власти

Укрупненно полномочия участников стратегического планирования представлены на схеме (рис. 2.4).



**Рисунок 2.4** – Полномочия участников стратегического планирования

На региональном уровне органы власти обладают следующими полномочиями:

**Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:**

1) участвует в обеспечении реализации единой государственной политики в сфере стратегического планирования, организует разработку проектов нормативных правовых актов в указанной сфере и осуществляет методическое обеспечение стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации;

2) определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и утверждает (одобряет) такие документы;

3) определяет порядок методического обеспечения стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации;

4) определяет последовательность разработки и взаимоувязку документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации и содержащихся в них показателей, а также порядок формирования системы целевых показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для разработки документов стратегического планирования;

5) определяет цели, задачи и показатели деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

6) обеспечивает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации;

7) осуществляет мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

8) определяет порядок подготовки отчетов (докладов) о реализации документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации;

9) осуществляет контроль за соблюдением нормативных и методических требований к документам стратегического планирования субъекта Российской Федерации, включая требования к последовательности и порядку их разработки и корректировки;

10) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

**Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации:**

1) разрабатывают документы стратегического планирования субъекта Российской Федерации, обеспечивают координацию разработки и корректировки документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации в соответствии с Закона № 172-ФЗ и нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 Закона № 172-ФЗ;

2) осуществляют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации;

3) осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Закона № 172-ФЗ и нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 Закона № 172-ФЗ.

Отдельный вопрос полномочий органов местного самоуправления (далее – ОМС). **Органы местного самоуправления** в сфере стратегического планирования осуществляют следующие полномочия:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Авторы обращают внимание, что последними изменениями 1 июля 2021 г. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» расширяет и конкретизирует роль контрольно-счетных органов в системе СП в РФ. В указанном законе в статье 9 закреплены полномочия по оценке реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития субъекта РФ / муниципального образования, предусмотренных соответствующими документами стратегического планирования.

## **2.4. Информационное обеспечение системы стратегического планирования**

Опыт внедрения комплексных автоматизированных систем в сфере управления финансами и экономики, а также опыт формирования и внедрения эффективной системы управления в регионах и муниципальных образованиях РФ свидетельствуют о том, что использование современных технологий при государственном управлении может быть наиболее оптимальным способом мониторинга и оценки достижения прогнозных ориентиров и показателей эффективности государственной политики в области стратегического развития.

Использование автоматизированных систем для анализа и контроля целевых показателей, указанных в документах стратегического планирования, позволяет:

- проводить регулярный мониторинг состояния ключевых показателей;
- автоматизировать процессы формирования и мониторинга реализации целей и задач стратегического социально-экономического развития;
- в режиме реального времени строить графики и диаграммы, позволяющие определять отклонения целевых показателей от нормативных значений;
- рассчитывать прогнозные показатели;

– постоянно учитывать ключевые показатели социально-экономического развития и состояния национальной безопасности при контроле реализации стратегического развития государства;

– устранить существующий в настоящее время разрыв между целями документов государственного стратегического планирования и их мониторингом, и практической реализацией;

– осуществлять своевременное реагирование на изменения социально-экономического развития общества и состояния национальной безопасности, отражающиеся в мониторинге ключевых показателей.

В целях информационного обеспечения системы стратегического планирования Законом № 172-ФЗ предусмотрено создание обеспечивающей формирование и обработку данных федеральной информационной системы стратегического планирования на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах, и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления.

Федеральная информационная система стратегического планирования используется в целях:

- 1) государственной регистрации документов стратегического планирования;
- 2) ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования;
- 3) мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;
- 4) мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 5) мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования;
- 6) доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием единой системы идентификации и аутентификации;
- 7) разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования;
- 8) информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.

Порядок функционирования федеральной информационной системы стратегического планирования, требования к технологическим и лингвистическим средствам, в том числе требования к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации, и порядок информационного взаимодействия федеральной информационной системы стратегического планирования с иными информационными системами устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации определяет оператора федеральной информационной системы стратегического планирования, который осуществляет ее создание, эксплуатацию и совершенствование в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне также устанавливаются требования к пользователям федеральной информационной системы стратегического планирования, обладателям информации, содержащейся в ней, эксплуатации и ведению данной системы.

Информационное обеспечение системы стратегического планирования осуществляется посредством созданной в России **единой государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (ГАИС «УПРАВЛЕНИЕ»<sup>4</sup>)**, которая обеспечивает сбор, учет, обработку и анализ данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, аналитических данных, данных официальной государственной статистики, а также иных сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления. Немного остановимся на самой ГАИС «Управление»: система предназначена для устранения дублирующих потоков и запросов аналитической информации между органами государственной власти (рис. 2.5).



Рисунок 2.5 – Структура системы ГАИС «Управление»

<sup>4</sup> <https://gasu.gov.ru/> – сайт «Государственная автоматизированная информационная система "Управление"»

ГАИС «Управление» предназначена для решения следующих задач:

- обеспечение информационно-аналитической поддержки принятия органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений в сфере государственного управления и местного самоуправления, а также планирования деятельности этих органов;
- осуществление мониторинга, анализа и контроля за исполнением принятых органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений, в том числе за реализацией государственных программ Российской Федерации, основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации и выполнения приоритетных национальных проектов;
- осуществление мониторинга и анализа процессов, происходящих в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах, а также социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- обеспечение оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Функциональная структура ГАИС «Управление» включает следующие подсистемы и компоненты:

- портал ГАИС «Управление»;
- центральная информационная подсистема «Федерация»;
- подсистема ведения реестров, справочников и классификаторов;
- информационно-аналитическая подсистема;
- центральная информационная подсистема «Контур».

**Нельзя не отметить, что в сфере стратегического планирования в РФ имеется ряд нерешенных проблем.**

В первую очередь, это проблемы, связанные с реализацией национальных целей страны на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В этой связи планируется разработка и утверждение нормативно-правовых актов в части:

- организации проектной деятельности;
- согласованности документов по целям, задачам, показателям и т.д.

Второе направление – это информационное обеспечение стратегического планирования, мероприятия которого с 2019 года объединены в проект «Цифровое стратпланирование», являющегося частью федерального проекта «Цифровое государственное управление» национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации».

В рамках проекта «Цифровое стратегическое планирование» предполагается создание среды взаимодействия участников в сфере стратегического планирования и реализации документов стратегического планирования, формирование которой повысит эффективность системы стратегического планирования на всех ее уровнях и обеспечит переход к системе цифрового стратегического государственного управления (тем самым обеспечит переход от «среды документов» к «среде данных»).

К первоочередным задачам проекта относятся:

- санация системы стратегического планирования (выявление и устранение излишних документов и процессов в системе);
- уменьшение на порядок количества и типов документов стратегического планирования;
- отмена или перевод в цифровое пространство рутинных и организационных процессов по всему жизненному циклу документов.

Создаваемая в соответствии с проектом цифровая платформа стратегического управления стала новым этапом развития Федеральной информационной системы стратегического планирования (ФИС СП), реализованной посредством технических мощностей ГИАС «Управление». Подобные автоматизированные системы мониторинга стратегического развития широко применяются и могут успешно использоваться федеральными органами исполнительной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Еще важной тенденцией, направленной на институционализацию системы стратегического планирования на федеральном уровне, является введение в структуру Министерства экономического развития РФ Департамента стратегического планирования и мониторинга (утв. Приказом Минэкономразвития от 08.10.2021 г. № 619) на фоне принятия еще двух важных нормативно-правовых актов РФ – Распоряжения Правительства РФ от 01.10.2021 г. № 2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» и Указа Президента РФ от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ». Все это упорядочивает, делает максимально прозрачной и доказательной государственную политику в области стратегического планирования и достижения национальных целей развития страны.

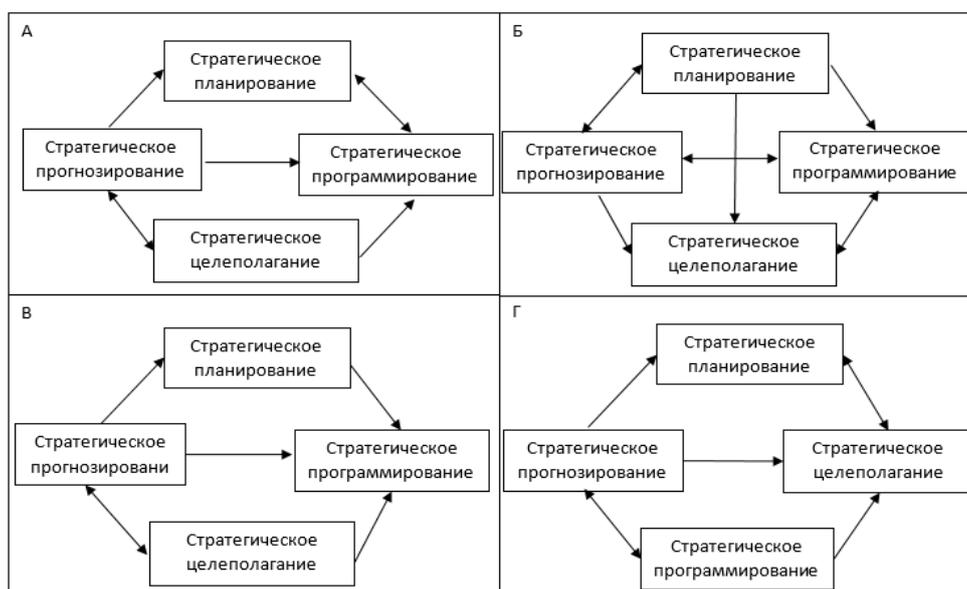
## 2.5. Задания для самостоятельной работы

### Вопросы для самоподготовки

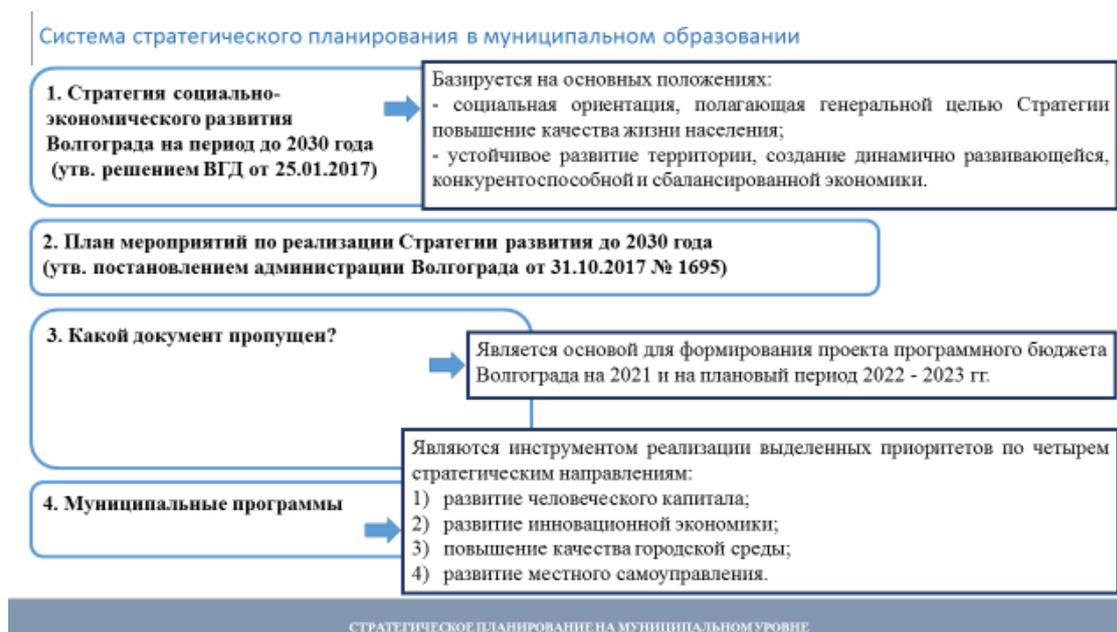
1. Задачи стратегического планирования. Участники стратегического планирования и их полномочия.
2. Документы стратегического планирования.
3. Информационное обеспечение стратегического планирования.

### Задания

**Задание 1. Какой из представленных вариантов отражает взаимосвязь элементов стратегического планирования? Ответ обоснуйте.**



**Задание 2. На рисунке отображена система стратегического планирования в муниципальном образовании. Напишите название пропущенного документа.**



## ТЕСТЫ

**1. Системы стратегического планирования основываются на принципе единства и целостности, который означает:**

- a) единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования;
- b) единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования;
- c) единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

**2. Программно-целевой принцип стратегического планирования означает:**

- a) определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования;
- b) определение приоритетов и целей социально-экономического развития Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации;
- c) разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

**3. Принцип соответствия показателей целям означает, что:**

- a) показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- b) показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- c) показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития Российской Федерации.

#### **4. Федеральные органы исполнительной власти в сфере стратегического планирования:**

- а)** разрабатывают документы стратегического планирования на федеральном уровне, осуществляют координацию и методическое обеспечение стратегического планирования в отдельных сферах государственного управления в соответствии с Федеральным законом о стратегическом планировании и нормативными правовыми актами;  
разрабатывают планы деятельности федеральных органов исполнительной власти и утверждают отчеты об их реализации;  
осуществляют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне;  
осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования;
- б)** осуществляют координацию и методическое обеспечение стратегического планирования в отдельных сферах государственного управления в соответствии с Федеральным законом о стратегическом планировании и нормативными правовыми актами;  
разрабатывают планы деятельности федеральных органов исполнительной власти и утверждают отчеты об их реализации;  
осуществляют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне;
- в)** разрабатывают документы стратегического планирования на федеральном уровне;  
осуществляют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне;  
осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования.

#### **5. Участниками стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации являются:**

- а)** законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;  
высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);  
высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;  
иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами;
- б)** законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;  
высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);  
высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;  
исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации;  
контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации;  
иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами;

- с) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами.

**6. Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются:**

- а) органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами;
- б) органы местного самоуправления;
- с) органы местного самоуправления в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

**7. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации:**

- а) разрабатывают документы стратегического планирования субъекта Российской Федерации; осуществляют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации; осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с нормативными правовыми актами;
- б) обеспечивают координацию разработки и корректировки документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом о стратегическом планировании и нормативными правовыми актами; осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом о стратегическом планировании и нормативными правовыми актами;
- с) разрабатывают документы стратегического планирования субъекта Российской Федерации, обеспечивают координацию разработки и корректировки документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом о стратегическом планировании и нормативными правовыми актами; осуществляют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации; осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом о стратегическом планировании и нормативными правовыми актами.

## Раздел 3

# ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

### 3.1. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне

Рассмотрим, какие документы стратегического планирования существуют в Российской Федерации, как они взаимосвязаны, какими особенностями они обладают.

Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся:

#### 1. В рамках целеполагания:

- ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
- стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
- стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- стратегия научно-технологического развития Российской Федерации;
- отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;
- стратегия пространственного развития Российской Федерации;
- стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

#### 2. В рамках прогнозирования:

- прогноз научно-технологического развития Российской Федерации;
- стратегический прогноз Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.

### 3. В рамках планирования и программирования:

- основные направления деятельности Правительства РФ;
- государственные программы Российской Федерации;
- государственная программа вооружения;
- схемы территориального планирования Российской Федерации;
- планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Таблица 3.1 – Документы стратегического планирования, разрабатываемые на федеральном уровне

	Целеполагание	Прогнозирование	Планирование и программирование
Федеральный уровень	Послание Президента РФ Федеральному собранию	Прогноз научно-технического развития	Основные направления деятельности Правительства РФ
	Стратегия социально-экономического развития	Стратегический прогноз	Госпрограммы
	Стратегия национальной безопасности	Прогноз социально-экономического развития (среднесрочный и долгосрочный)	Госпрограмма вооружения
	Отраслевые документы		Схемы территориального планирования
	Стратегия пространственного развития	Бюджетный прогноз	Планы деятельности ФОИВ
	Стратегия социально-экономического развития макрорегионов		

Остановимся на наиболее значимых документах, ничуть не уменьшая роль и вклад других документов в становлении системы СП в РФ. Так, ежегодное **Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ** о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования.

Реализация положений Послания Президента строится через указы Президента РФ, определяющих стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ и т.д.

Следующим важнейшим документом целеполагания в системе СП является **Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации** (далее – Стратегия СЭР), разрабатываемая каждые 6 лет на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет.



В современных условиях развития СП как системы, Стратегия СЭР Российской Федерации включает в себя следующее:

- **оценку текущей социально-экономической ситуации** и степени достижения целей социально-экономического развития РФ;
- **определение целей** социально-экономического развития РФ и целевых показателей на долгосрочный период, а также **условий, факторов их достижения и ограничений и рисков** при их достижении;
- **определение основных приоритетов и задач** социально-экономической политики на долгосрочный период, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития и национальной безопасности страны;
- **приоритеты и направления регионального развития;**
- оценку позиций Российской Федерации в мировой экономике и их изменения на долгосрочный период;
- обоснование основных реформ и программ, необходимых для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- основные направления, мероприятия и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации;
- иные положения, определенные Правительством Российской Федерации.

Стоит отметить, что Министерство экономического развития РФ осуществляет разработку ряда системообразующих документов стратегического планирования, такие как Стратегия социально-экономического развития, Стратегический прогноз РФ, Основные направления деятельности Правительства РФ и др.

В действующем законодательстве закреплено, что Стратегия СЭР является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ РФ.

**Государственная программа РФ** – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ.

Государственные программы включают в себя подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти. Сам перечень всех действующих государственных программ РФ утвержден распоряжением Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р. Подробный перечень актуальных документов стратегического планирования доступен в реестре на портале ГАИС «Управление»<sup>6</sup>.

Авторы отмечают, что в рамках дальнейшей адаптации всей системы СП в РФ с 2022 года в РФ начала действовать новая система управления госпрограммами, трансформируются

<sup>6</sup> <https://gasu.gov.ru/stratdocuments>

подходы к их разработке и реализации<sup>7</sup>. Для конкретной государственной программы, включая ее отдельных элементы будет сформирован перечень общественно значимых показателей, корреспондирующих с национальными целями развития. Это поможет лучше понять, как реализация госпрограмм влияет на жизнь граждан и насколько эффективно выполняются запланированные мер.

Теперь в государственные программы – как основной инструмент реализации стратегических целей развития интегрированы 2-а типа программ:

- государственная программа;
- комплексная программа.

Также существенной новацией стало разделение содержания госпрограмм на две «части» – проектную и процессную, перечень требований к содержанию которых показан ниже:

### **1 ПРОЕКТНАЯ ЧАСТЬ ГП РФ:**

- ✓ осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ
- ✓ предоставление субсидий (иных межбюджетных трансфертов) из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, субсидий юридическим лицам
- ✓ предложения по совершенствованию государственной политики и нормативного регулирования в сфере реализации ГП (КП)
- ✓ создание и развитие информационных систем
- ✓ осуществление стимулирующих налоговых расходов
- ✓ предоставление целевых субсидий государственным учреждениям

### **2 ПРОЦЕССНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ГП РФ:**

- ✓ выполнение государственных заданий на оказание государственных услуг
- ✓ предоставление субвенций из федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда РФ) бюджетам субъектов РФ (бюджетам государственных внебюджетных фондов субъектов РФ)
- ✓ предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ
- ✓ осуществление текущей деятельности казенных учреждений
- ✓ оказание мер социальной поддержки отдельным категориям населения, включая осуществление социальных налоговых расходов
- ✓ обслуживание государственного долга
- ✓ исполнение международных обязательств

## **3.2. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на уровне субъекта РФ**

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации, относятся:

### **1. В рамках целеполагания:**

- стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

### **2. В рамках прогнозирования:**

- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации»)

- бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период.

### 3. В рамках планирования и программирования:

- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- государственные программы субъекта Российской Федерации;
- схема территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Таблица 3.2 – Документы стратегического планирования, разрабатываемые на региональном уровне

	Целеполагание	Прогнозирование	Планирование и программирование
Региональный уровень	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Прогноз социально-экономического развития (долгосрочный и среднесрочный)	План мероприятий по реализации стратегии
	Стратегия развития субъекта части субъекта РФ	Бюджетный прогноз	Госпрограммы Схема территориального планирования

Более детально структуру документов регионального уровня рассмотрим в разделе 4.

Важным моментом является то, что в настоящее время обеспокоенность вызывает ситуация, связанная с принятием документов стратегического планирования муниципального и **регионального уровней** до момента разработки и утверждения Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

Отсутствие утвержденной Стратегии социально-экономического развития РФ на федеральном уровне не позволяет субъектам и муниципальным образованиям Российской Федерации в своих стратегиях четко определять приоритеты, цели и задачи государственного управления на соответствующем уровне в долгосрочной перспективе во взаимосвязи с общегосударственными интересами.

#### ИНТЕРЕСНО!

«Правительство России стало серьезнее относиться к вопросу государственного управления и планирования... Мы, конечно, должны повышать качество стратегического планирования...»

Председатель Счётной палаты РФ  
А. Л. Кудрин

### **3.3. Документы стратегического планирования, разрабатываемые на муниципальном уровне**

Разработка действующей законодательной базы по стратегическому планированию социально-экономического развития территорий муниципального уровня началась с 1995 года путем принятия Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>8</sup>. Данный закон закрепил в числе основных полномочий решение вопросов местного значения – «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования... принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении», тем самым позволив органам местного самоуправления заниматься разработкой долгосрочных планов и программ комплексного социально-экономического развития своих территорий.

На современном этапе развития стратегического планирования одним из основных подходов к планированию муниципальным образованием своего социально-экономического развития является программно-целевое планирование – это вид планирования, ориентированного на достижение строго установленных стратегических целей.

При программно-целевом методе задается первоначальная формулировка целей, на достижение которых будет ориентирована программа. На первом этапе планирования определяется комплекс приоритетных целей и задач, которые должны быть достигнуты в процессе непосредственной реализации целевой программы. Этому предшествует выявление основополагающих проблем, имеющих приоритетное значение для городского хозяйства.

На втором этапе определяются пути достижения поставленной цели, оцениваются возможные риски, связанные с реализацией, прогнозное будущее состояние системы в результате выполнения программы. Также данный этап включает в себя и сами способы достижения намеченных целей, и ресурсы (в том числе внебюджетные средства) которые необходимы для достижения итоговых результатов, фиксируется состав исполнителей

Исходя из норм статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ, для муниципального уровня стратегическое планирование определено как деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципальных образований, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;

---

<sup>8</sup> Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне / Институт экономики города // Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утратил силу с 1 января 2009 года в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальные программы.

### **ВАЖНО!**

Для муниципального уровня стратегическое планирование определено как деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципальных образований, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Таблица 3.3. – Документы стратегического планирования, разрабатываемые на муниципальном уровне

	Целеполагание	Прогнозирование	Планирование и программирование
Муниципальный уровень	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования	Прогноз социально-экономического развития (среднесрочный или долгосрочный)	План мероприятий по реализации стратегии
		Бюджетный прогноз	Муниципальные программы

Из 5-ти указанных документов стратегического планирования муниципального уровня – два: стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по реализации стратегии введены в сферу правовых отношений именно Законом № 172-ФЗ. Другие 2 документа, такие как прогноз социально-экономического развития<sup>9</sup> и муниципальные программы<sup>10</sup>, закреплены были ранее в Бюджетном кодексе РФ.

В конечном итоге, 5-й документ стратегического планирования – это бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период. Первоначально формирование данного документа была предусмотрена в Законе № 172-ФЗ, однако аналогичную норму продублировали и в БК РФ<sup>11</sup>.

Как видим, действующий алгоритм разработки и реализации документов СП на муниципальном уровне свидетельствует о наличии взаимосвязи между всеми документами, которая также предусматривает встраивание действующей системы бюджетного планирования в формируемую систему Стратегического планирования.

Однако, роль и место 6-го элемента – «проектов» как инструмента реализации стратегических целей четко не прослеживается для муниципалитетов, т.к. только формируется, несмотря на то, что в целях единства системы государственного стратегического планирования, национальные проекты встроены в программы РФ.

<sup>9</sup> Статья 173. Прогноз социально-экономического развития БК РФ.

<sup>10</sup> Статья 179. Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта РФ, муниципальные программы БК РФ.

<sup>11</sup> Статья 170.1. Долгосрочное бюджетное планирование БК РФ.

---

---

## **ВАЖНО!**

Под бюджетным прогнозом муниципального образования на долгосрочный период, согласно БК РФ (ст. 170.1), понимается документ, содержащий прогноз основных характеристик местных бюджетов, показатели финансового обеспечения муниципальных программ на период их действия, иные показатели, характеризующие местные бюджеты, а также основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период.

---

---

В ближайшее время Правительством РФ скорее всего будет предложен иной принцип интеграции системы проектного управления в стратегическое и бюджетное планирование страны, в целях ускоренной процедуры принятия эффективных управленческих решений.

Разработка научно обоснованных представлений о рисках, направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития через бюджетный прогноз на долгосрочный период на территории Волгограда пока не реализуется, так как данный документ не обязателен: он формируется в случае, если представительный орган муниципального образования принял соответствующее решение.

При этом Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается каждые три года на шесть и более лет на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования на соответствующий период. Он позволяет согласовывать цели социально-экономической и бюджетной политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе, повышать обоснованность стратегических решений, оценивать влияние долгосрочных (капитальных) расходов на бюджет. Вместе с тем существуют очевидные объективные препятствия, сужающие сферу применения инструмента в обозримой перспективе. Это и экономическая нестабильность, прямым следствием которой является повышение зависимости местных бюджетов от трансфертов из других уровней бюджетной системы, и нестабильность правовой базы местного самоуправления. Целесообразность разработки бюджетного прогноза на долгосрочную перспективу не очевидна.

---

---

## **ВАЖНО!**

На современном этапе реализации муниципальными образованиями своих стратегических документов выявляются актуальные проблемы, основная из которых – отсутствие четкой взаимосвязи основных целей, задач и показателей в документах стратегического планирования.

---

---

Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами. Помимо отмеченных к разработке документов стратегического планирования (см. табл. 3.3) могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации».

Стоит отметить, что органы местного самоуправления совместно с бизнесом и общественностью ведут регулярную работу по корректировке показателей основных стратегических документов развития муниципальных территорий.

### 3.4. Задания для самостоятельной работы

#### Вопросы для самоподготовки

1. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на федеральном уровне.
2. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне.
3. Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации (на конкретных примерах).
4. Стратегия пространственного развития Российской Федерации.
5. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на федеральном уровне.
6. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.
7. Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период.
8. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования на федеральном уровне.
9. Государственные программы Российской Федерации.

#### Задание

Заполните таблицу, вписав документы стратегического планирования. Кратко раскройте суть документов по уровню субъекта и муниципального образования.

Уровень	Целеполагание	Прогнозирование	Планирование и программирование
Федеральный уровень			
Уровень субъекта РФ			
Уровень муниципального образования			

#### ТЕСТ

1. К документам стратегического планирования, разрабатываемым на муниципальном уровне относятся:

- а) стратегия социально-экономического развития муниципального образования; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; муниципальные программы;
- б) стратегия социально-экономического развития муниципального образования; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; муниципальные программы;

- с) стратегия социально-экономического развития муниципального образования; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; муниципальные программы.

**2. Федеральная информационная система стратегического планирования используется в целях:**

- а) мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования; мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования; доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием единой системы идентификации и аутентификации; информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования;
- б) государственной регистрации документов стратегического планирования; ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования; мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования; мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования; доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием единой системы идентификации и аутентификации; разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования; информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования;
- с) государственной регистрации документов стратегического планирования; ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования; информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.

**3. Какой документ не относится к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания на федеральном уровне:**

- a) ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
- b) стратегия национальной безопасности Российской Федерации;
- c) стратегия пространственного развития Российской Федерации;
- d) Российская государственная программа развития вооружений.

**4. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на уровне субъекта Российской Федерации:**

- a) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;  
бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации;  
прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- b) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;  
план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;  
бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации;
- c) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;  
прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;  
государственные программы субъекта Российской Федерации.

**5. Государственные программы субъекта Российской Федерации разрабатываются на период:**

- a) не более трех лет;
- b) от трех до шести лет;
- c) на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

**6. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на период:**

- a) от шести до десяти лет;
- b) на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- c) не превышающий двенадцать лет.

**7. К какой группе документов стратегического планирования в Российской Федерации относится прогноз социально-экономического развития Российской Федерации?**

- a)** документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования;
- b)** документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания;
- c)** документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования;
- d)** документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках программирования.

## Раздел 4

# СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

### 4.1. Система стратегического планирования на региональном уровне: участники, структура документов, стратегическое планирование в Волгоградской области

В Законе № 172-ФЗ декларируется о трех уровневой системе стратегического планирования. Речь ведется о том, что стратегическое планирование в России осуществляется на федеральном уровне, **уровне субъектов РФ** и конечно же на уровне муниципальных образований.

Разработка основных стратегических документов развития региона страны одна из сложных научно-практических задач определения долгосрочных целей, направлений деятельности и развития территории. Данный алгоритм по **«разработке – обсуждению – принятию – реализации»** эффективен в тандеме действий руководства территории и внешних экспертов сферы стратегического планирования.

Общепринятый процесс разработки основных документов стратегического планирования на современном этапе включает в себе следующее блоки (рис. 4.1):



Рисунок 4.1 – Процессные блоки разработки основных документов стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации

Как видно из рисунка 4.1, в данный процесс входят по сути всем понятные шаги по формированию целей и критериев управления, анализа проблем и среды, определения преимуществ и т.д.

Согласно действующему законодательству органами власти регионов используется система региональных документов стратегического планирования.



Рисунок 4.2 – Система региональных документов стратегического планирования

К основным региональным документам стратегического планирования принято относить:

- стратегию социально-экономического развития региона;
- прогноз социально-экономического развития региона;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития региона;
- государственные программы региона.

Рассмотрим указанные документы на примере действующей системы стратегического планирования Волгоградской области.

Первым и важным документом системы стратегического планирования на территории Волгоградской области был Закон Волгоградской области от 21.11.2008 г. № 1778-ОД «О Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года» (далее – Стратегия 2025). Указанный закон послужил в качестве ориентира для комплексного долгосрочного планирования, причем, он был принят до «определения» сейчас действующей системы СП в Российской Федерации, закрепленной Законом № 172-ФЗ.

Сама Стратегия 2025 несколько раз в 2012, 2013 незначительно корректировалась, а существенные изменения были внесены после принятия основного Федерального закона № 172-ФЗ – 2018<sup>12</sup> гг. Стратегия 2025 закрепила конкретные **приоритеты, цели и задачи** государственного управления на уровне Волгоградской области на **долгосрочный период**.

Данный документ включал в себя нормы, что Стратегия 2025 является основой для разработки государственных программ Волгоградской области, формирования и

<sup>12</sup> О внесении изменений в Закон Волгоградской области от 21 ноября 2008 г. № 1778-ОД «О Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года».

корректировки перечня эти программ, схемы территориального планирования Волгоградской области и самого плана мероприятий по реализации стратегии.

Концепция Стратегии 2025 включает в себя 3 блока:



Рисунок 4.3 – Структура концепции Стратегии 2025

**Первый блок** «Демографическая и социальная политика» включает в себя анализ и установку ориентиров в демографической ситуации, естественного прироста населения, миграционных тенденций, системы расселения, человеческих ресурсов и рынка труда; уровня жизни населения, развития здравоохранения и образования.

**Второй блок** «Экономический потенциал» содержит анализ и установку ориентиров по развитию промышленного производства, производства и передачи электроэнергии, агропромышленного комплекса, инновационного потенциала области, инвестиционной деятельности, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры.

Завершает структуру целеполагания **блок** «Экологическая обстановка», включающий в себя анализ и установку ориентиров по уменьшению загрязнения окружающей среды и его воздействия на здоровье населения; оценку рационального использования природных ресурсов. По этим основным блокам, составляющим основу долгосрочного социально-экономического развития Волгоградской области, строятся сценарии, а также определяются приоритетные направления развития. По этим блокам также определяются ожидаемые результаты, формируются индикаторы развития.

Специалистами в сфере стратегического планирования Волгоградской области была создана блок-схема формирования Стратегии 2025 (рис. 4.4):

- это анализ внешних условий развития территории и выявление стратегических региональных тенденций, включающие в себя «ядро стратегии», которые в итоге способствовали формированию четких целей и задач Стратегии 2025 и механизмов ее реализации. Структура обеспечивает логическую взаимосвязь аналитического блока и блока основных направлений.

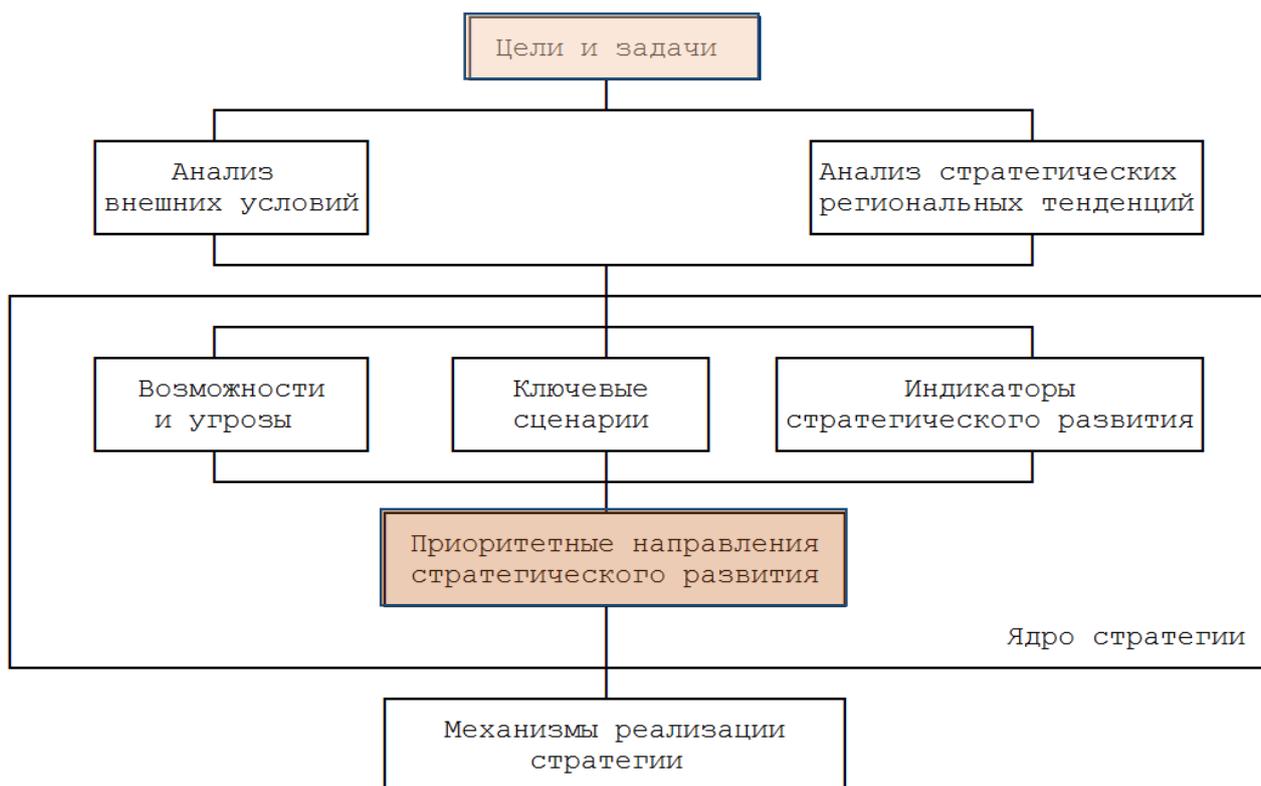


Рисунок 4.4 – Схема формирования Стратегии 2025

Иерархизация проблем и условий социально-экономического развития субъекта РФ служит сложной научной задачей, которая, как правило, «решается» методом системного анализа по следующему алгоритму:

1-й этап – определение исчерпывающего списка глобальных проблем, разбитых по подсистемам региона, внутри которых выделены локальные проблемы (комплексы задач). Пожалуй, к обозначенным подсистемам сфер деятельности в регионе можно отнести – региональное хозяйство (вся инфраструктура, обеспечивающая жизнедеятельность региона), агропромышленный комплекс (сельское и лесное хозяйство, природные ресурсы), производственная сфера (все отрасли производства, производящие ВРП<sup>13</sup>, социальная сфера (все отрасли развития жителей), финансово-экономическая сфера, управленческая сфера (система федеральных и региональных, муниципальных органов власти).

2-й этап – составление экспертной оценки внешних глобальных и локальных проблем региона с привлечением экспертов. Как правило, в состав рабочей экспертной группы включают высококвалифицированных руководителей структурных подразделений администрации и депутатов законодательных органов, руководителей предприятий и организаций; ученых и общественников.

Конкретно рассматривая Стратегию 2025 укажем, что она формулировалась в соответствии с целями и задачами проекта Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, отраслевых стратегий (транспортного, оборонного, энергетического комплексов и др.), долгосрочных стратегий Российской Федерации, Южного федерального округа, а также близлежащих регионов: Астраханской, Ростовской,

<sup>13</sup> Валовой региональный продукт.

Саратовской областей, а также Республики Калмыкия. Стратегия 2025 составлена в соответствии с рекомендациями Министерства регионального развития Российской Федерации. Также при разработке Стратегии 2025 использованы материалы, характеризующие социально-экономическое положение Волгоградской области, данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области, Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа (ЮФО), федеральная целевая программа «Юг России», опыт разработки стратегий других регионов (Омской, Ростовской, Нижегородской, Астраханской и других областей).

Основой формирования стратегического планирования на региональном уровне является формирование понятных целей и критериев, строящихся на процессах программно-целевого управления и включающих в себя глобальные – стратегические, а также локальные – тактические цели развития территории, и критерии достижения, представляющих собой количественные показатели (редко качественные показатели), определяющие состав анализа и их оценки достижения.

Глобальная (стратегическая) цель определяет качественное состояние процесса и всей системы в будущем, и локальные (тактические) цели – будущее состояние отдельных подсистем, имеют качественное измерение, но время их достижения ограничено текущим периодом<sup>14</sup>.

Главной целью Стратегии 2025 является создание условий для:

- увеличения продолжительности жизни людей,
- прироста населения за счет повышения его благосостояния,
- уменьшения бедности (рост денежных доходов населения, сокращение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума) на основе динамичного и устойчивого экономического роста.

Каждую цель нужно достигнуть! Для этого законодатель определяет, как органы власти региона смогут их решить. В Стратегии 2025 определено, что достижение цели будет осуществляться посредством решения нескольких задач:

- улучшение демографической ситуации, преодоление тенденции депопуляции населения, рост уровня рождаемости и снижение уровня смертности;
- повышение уровня жизни населения, увеличение доходов, развитие социальной инфраструктуры, улучшение систем здравоохранения и образования, обеспечение населения доступным жильем (реализация соответствующих приоритетных национальных проектов);
- увеличение экономического потенциала области, развитие промышленного производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности; развитие агропромышленного и строительного комплексов; обеспечение экономического роста;
- развитие энергетики, обеспечение энергетической безопасности региона;
- расширение транспортной инфраструктуры: строительство крупных объектов и дорог с твердым покрытием;
- снижение уровня загрязнения окружающей среды, обеспечение экологической безопасности региона.

---

<sup>14</sup> Стратегическое планирование на региональном уровне (по Д. С. Львову, А. Г. Гранбергу, А. П. Егоршину).

Структура самого документа (Стратегии 2025) включает в себя важный «связующий» раздел по анализу текущей социально-экономической ситуации в Волгоградской области в разрезе основных стратегических приоритетов, в котором детально прописаны существующие условия и возможные тенденции развития отраслей и ситуаций в целом.

Это и «анализ демографических и миграционных тенденций, системы расселения, уровня жизни населения, человеческих ресурсов и рынка труда», «оценка экономического потенциала Волгоградской области» – промышленного, энергетического, аграрного комплексов, инфраструктуры, инвестиционного и инновационного потенциалов, а также и значимый анализ «внешних» мировых факторов, влияние на развитие Волгоградской области.

Сценарные условия развития территории позволили выделить:

- приоритеты и кластеры (причем указав уровень приоритетности – Волгоградская область, южный федеральный округ или российская Федерация);
- стратегические ориентиры до 2025 года;
- существующие и возможные ограничения;
- конкретные действия администрации Волгоградской области по реализации приоритетных направлений.

Для наглядности некоторые из них представлены для изучения в Приложении. Достижение Стратегии 2025 в значительной степени зависит от разработки эффективного механизма ее реализации, системы управления стратегическим развитием. Главными составляющими механизма реализации Стратегии 2025 являются (рис. 4.5):

1. Совершенствование:

- программно-целевого метода;
- системы планирования;
- бюджетного процесса.

2. Повышение:

- реализации эффективных форм государственно-частного партнерства;
- эффективности государственного управления и местного самоуправления.



**Рисунок 4.5** – Механизм реализации Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года

Важным фактором в реализации созданной стратегии развития региона, безусловно, является и конструктивизм в управлении ее реализацией, которая в силу специфики деятельности всех органов власти, представляет собой механизм конкретных действий руководством региона по проведению организационных изменений, направленных на достижение стратегических целей. В этот механизм целесообразно встроить структуры управления, способные эффективно исполнить поставленные задачи; рассчитать, обосновать и выделить ресурсы, которые определяют стратегический успех; разработать регламенты управления для обеспечения постоянного развития региона; создать обеспечивающие подсистемы, способствующие успешной реализации стратегического плана; мониторинг и оценку реализации стратегического плана, и его корректировку.

Кроме указанных важное место необходимо отвести и увязке системы вознаграждения и стимулирования персонала с выполнением стратегии и достижением поставленных целей, а также созданию корпоративной культуры в органах регионального управления, поддерживающей реализацию стратегии региона.

---

### **ВАЖНО!**

**Отсутствие утвержденной Стратегии развития Российской Федерации не позволяет субъектам РФ в своих стратегиях социально-экономического развития регионального уровня:**

- четко определять приоритеты;
  - цели и задачи государственного управления.
- 

Существующие сегодня изменения внутренней и внешней среды, к которым относят в первую очередь распространение коронавирусной инфекции, дают запрос на глобальный пересмотр и корректировку действующей Стратегии 2025 в Волгоградской области.

В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ и на основании Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации<sup>15</sup> участниками СП на уровне субъекта РФ (губернатор Волгоградской области, исполнительные органы гос. власти субъекта РФ, законодательный орган гос. власти субъекта РФ в лице Волгоградской областной Думы), проведен комплекс мероприятий по разработке, обсуждению и принятию основного документа развития территории области Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области до 2030 года.

Так, приказом комитета экономической политики и развития Волгоградской области<sup>16</sup> образована рабочая группа по разработке Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2030 года (далее – Стратегия 2030).

---

<sup>15</sup> Утв. приказом Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132.

<sup>16</sup> От 08.02.2019 № 15н «Об образовании рабочей группы по разработке стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2030 года».

---

---

## **ВАЖНО!**

**Генеральная цель Стратегии 2030 Волгоградской области – достижение стабильных лидерских позиций региона среди субъектов Российской Федерации по качеству жизни населения и уровню экономического развития.**

---

---

Важно понимать, что Стратегия 2030 должна стать продолжением начатой работы по наведению порядка во всех сферах жизнедеятельности Волгоградской области. И приоритетом в среднесрочной и долгосрочной перспективе является именно качество жизни населения Волгоградской области. Модель общественно-экспертного участия в разработке Стратегии 2030 обеспечила:

- 1) повышение прозрачности формирования региональной социально-экономической политики;
- 2) увеличение ответственности органов государственной власти Волгоградской области при разработке и реализации Стратегии;
- 3) рост доверия населения, бизнеса к органам государственной власти.

Проект Стратегии 2030, безусловно, разработан с учетом национальных целей развития Российской Федерации, определенных в Указах Президента Российской Федерации<sup>17</sup>, а также национальных, федеральных и региональных проектов.

Система целеполагания включает **генеральную цель**, **18 целевых приоритетов** и **87 отраслевых задач**, для достижения которых запланировано порядка **230 комплексов мероприятий** и **1 000 объектов и проектов** (строительства, реконструкции, благоустройства, создания новых производств).

Ключевые ориентиры развития Волгоградская область к 2030 году:

- это устойчиво развивающийся многонациональный регион с комфортной и благоприятной средой;
- имеет единый стандарт качества жизни населения на всей территории региона;
- экономический рост и уровень доходов населения превосходит среднероссийские показатели;
- является образовательным центром федерального уровня;
- является одним из лидеров в сфере химической промышленности и АПК, занимает высокие позиции в инвестиционных рейтингах Российской Федерации;
- крупнейший транспортно-логистический узел волго-каспийского региона, обеспечивающий потребности развития международной торговли;
- один из крупнейших центров событийного и круизного туризма на Волге, туристско-рекреационный центр Нижнего Поволжья.

---

<sup>17</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р).

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208).

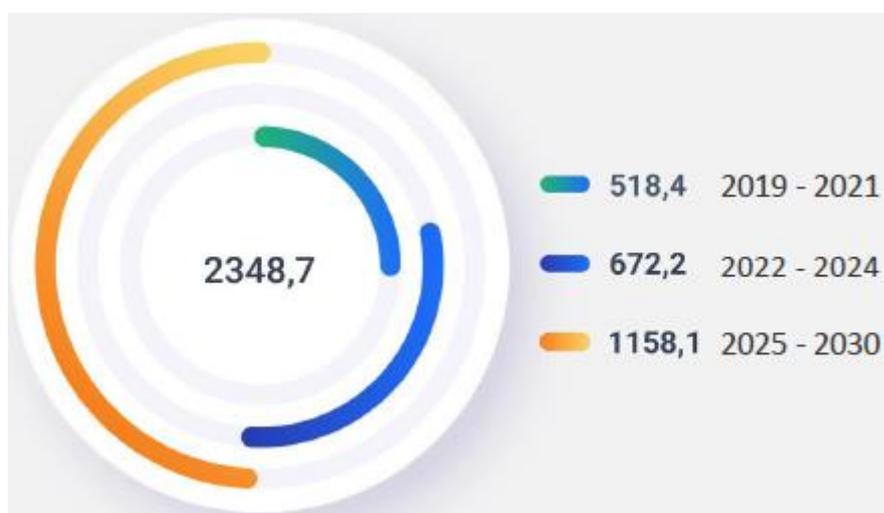
Специалистами были определены основные приоритеты развития региона:

**1. Развитие человеческого капитала** (развитие здравоохранения, образования, социального обслуживания, культуры и спорта, формирование среды, обеспечивающей эффективное взаимодействие общества, бизнеса и власти, эффективное государственное (муниципальное) управление).

**2. Обеспечение экономического роста** (инвестиционное развитие, развитие промышленности и АПК, малого и среднего предпринимательства, сферы туризма, международной кооперации и экспорта).

**3. Обеспечение комфортной среды для жизни** (жилищное строительство, комфортная городская среда, улучшение экологической безопасности региона).

**4. Территориально-пространственное развитие региона** – развитие транспортной, инженерной инфраструктуры и энергетики, обеспечение сбалансированного пространственного развития.



Реализация всех мероприятий в рамках задач, предусмотренных стратегией социально-экономического развития Волгоградской области, требует привлечения финансирования из различных источников: бюджетов всех уровней, а также внебюджетных средств.

Таблица 4.1 – Оценка объемов финансирования, необходимого для обеспечения реализации мероприятий, предусмотренных стратегией социально-экономического развития Волгоградской области (млрд. рублей)

Финансирование	1 Этап (2019–2024 гг.)	2 Этап (2025–2030 гг.)	Итого
Инерционный сценарий	894,49	1059,95	1954,44
Базовый сценарий	1190,65	1158,06	2348,71
Оптимистический сценарий	1329,64	1549,85	2879,49

Именно принимаемые органами власти субъектов РФ стратегии определяют, как нам добиться реальных, качественных результатов устойчивого экономического роста и развития социальной сферы и соответственно повышения уровня и качества жизни населения конкретного региона.

## **4.2. Система стратегического планирования на уровне муниципального образования: участники, структура документов, стратегическое планирование в городе Волгограде**

Федеральным законом № 172-ФЗ впервые законодательно определено, что **стратегическое планирование в Российской Федерации может осуществляться и на уровне муниципального образования**. Так, в соответствии с частью 2 статьи 39 Закона № 172-ФЗ «по решению органов местного самоуправления **могут** разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в городских округах стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации». То есть законодатель закрепил за муниципальными образованиями только право, а не требование подготовки указанных стратегических документов.

В последние годы муниципалитеты активнее внедряли инструменты стратегического планирования, начиная с глобальных вопросов – принятия новых стратегий или актуализации/корректировки уже действующих, до проработки с независимыми экспертами конкретных индикаторов, включенных в муниципальные программы.

Важно подчеркнуть, что в стратегические документы муниципальных образований стремились включать все основные цели и направления развития территории с учетом существующих и закрепленных полномочий органов местного самоуправления. Причем, на ресурсы акцент был только в части возможностей, которыми располагал муниципалитет для их реализации. Учитывая все трудности «продвижения» реализации системы СП на муниципальном уровне, органами местного самоуправления проводилась значительная нормотворческая работа по интеграции всех положений СП в нормативно-правовую плоскость на местах.

В настоящее время для разработки стратегии социально-экономического развития муниципальных образований не выработано универсальной методики, а имеющиеся типовые подходы для осуществления стратегического планирования адаптированы из управления уровня выше или вообще взяты из коммерческих корпоративных структур<sup>18</sup>. Итогом данной деятельности стала разработка и принятие **системы муниципальных документов стратегического развития** (рис. 4.6).

---

<sup>18</sup> Печкина Е. В. Методы и инструменты стратегического планирования регионального развития // Вопросы экономики и управления. 2016. № 4 (06).



Рисунок 4.6 – Система муниципальных документов стратегического развития

В частности, на примере муниципального образования г. Волгоград это:

- **Стратегия социально-экономического развития Волгограда на период до 2030 года** (утв. решением представительного органа власти в январе 2017 г.), которая базируется на основных положениях, что социальная ориентация, полагающая генеральной целью Стратегии – «Повышение качества жизни населения» и «Устойчивое развитие территории, создание динамично развивающейся, конкурентно-способной и сбалансированной экономики»;
- **План мероприятий по реализации Стратегии развития до 2030 года** (утв. постановлением администрации Волгограда от 31.10.2017 № 1695);
- **Прогноз социально-экономического развития Волгограда на 2021 год и плановый период 2022–2023 годов** (утв. постановление администрации Волгограда от 30.10.2020 № 1083), который являлся основой для формирования проекта программного бюджета Волгограда на текущий и плановый период;
- **Муниципальные программы** – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Действующие муниципальные программы Волгограда, являются инструментом реализации выделенных приоритетов по четырем стратегическим направлениям:

- развитие человеческого капитала;
- развитие инновационной экономики;
- повышение качества городской среды;
- развитие местного самоуправления.

Какие-либо конкретные требования к структуре и содержанию документов СП применительно к муниципальному уровню напрямую в Законе № 172-ФЗ не установлены. В этом есть определенная логика, так как слишком конкретная в данном случае регламентация этой сферы не позволит всесторонне посмотреть на проблемы ОМС и пути выхода из них.

Однако, некоторые основные элементы документов СП можно увидеть в содержащихся нормах статьи 3 Закона № 172-ФЗ, в которой содержится определение 3-х из пяти документов СП муниципального уровня: стратегия социально-экономического развития муниципального образования, прогноз социально-экономического развития муниципального образования и муниципальные программы. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования и бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период приводятся без определений.

---

### **ВАЖНО!**

**Под бюджетным прогнозом муниципального образования на долгосрочный период, согласно БК РФ (ст. 170.1), понимается документ, содержащий прогноз основных характеристик местных бюджетов, показатели финансового обеспечения муниципальных программ на период их действия, иные показатели, характеризующие местные бюджеты, а также основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период.**

---

Сразу же рассмотрим вышеуказанный нами последний документ – бюджетный прогноз.

Разработка научно обоснованных представлений о рисках, направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития через бюджетный прогноз на долгосрочный период на территории Волгограда пока не реализуется, так как данный документ не обязателен: он формируется в случае, если представительный орган муниципального образования принял соответствующее решение.

При этом Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается каждые три года на шесть и более лет на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования на соответствующий период. Он позволяет согласовывать цели социально-экономической и бюджетной политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе, повышать обоснованность стратегических решений, оценивать влияние долгосрочных (капитальных) расходов на бюджет. Вместе с тем существуют очевидные объективные препятствия, сужающие сферу применения инструмента в обозримой перспективе. Это и экономическая нестабильность, прямым следствием которой является повышение зависимости местных бюджетов от трансфертов из других уровней бюджетной системы, и нестабильность правовой базы местного самоуправления. Целесообразность разработки бюджетного прогноза на долгосрочную перспективу не очевидна.

Что же касается других требований к структуре и содержанию документов СП применительно к муниципальному уровню, то целесообразно, учитывая преимущество используемых методик и алгоритмом государственных органов власти субъектов РФ по проработке вопроса стратегического планирования для муниципалитетов, обратить внимание на часть 3 статьи 32 Закона № 172-ФЗ содержащую открытый перечень элементов стратегии социально-экономического развития, а часть 3 статьи 36 – аналогичный перечень для плана мероприятий по реализации стратегии.

Можно предположить, что при разработке нормативных правовых актов и методических материалов на уровне субъектов РФ та же логика будет применена к муниципальным образованиям соответствующих субъектов. Если исходить из этого утверждения, то можно выделить ряд обязательных элементов муниципальной стратегии и плана мероприятий по ее реализации, между которыми имеется взаимное соответствие.

Согласно методическим рекомендациям, подготовленным в рамках реализации социально значимого проекта «Содействие оптимизации стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований»<sup>19</sup>, эти элементы эффективно представить в следующем виде (рис. 4.7).



**Рисунок 4.7** – Элементы стратегии социально-экономического развития муниципального образования

Рассматривая далее систему стратегического планирования на уровне муниципального образования проанализируем следующий документ СП – **прогноз социально-экономического развития муниципального образования** (далее – ПСЭР).

Разработка среднесрочного ПСЭР осуществляется **ежегодно**. На первом этапе формируются сценарные условия и основные параметры прогноза на среднесрочную перспективу. Так, постановлением администрации Волгограда от 30.10.2020 № 1083 был одобрен прогноз социально-экономического развития Волгограда на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

Сам прогноз социально-экономического развития муниципального образования является сложной научной проблемой, которая до настоящего времени не доведена до оптимизации принятия решений на основе макроэкономических математических моделей. В практической работе муниципальных органов власти больше всего используют метод

<sup>19</sup> <https://urbaneeconomics.ru/> Политика Фонда «Института экономики города»

бюджетного планирования развития территории на основе нижеуказанных принципиальных установок:

- целевых задач из предвыборной программы главы администрации (мера города);
- сложившихся пропорций в развитии отраслей народного хозяйства;
- необходимости вывода «из провала» наиболее отсталых отраслей экономики;
- социальных нормативов качества жизни населения;
- достигнутых показателей развитых городов России («доноров»);
- уровней исполнения бюджета муниципалитета за предыдущий год;
- расчетных значений доходной части бюджета города;
- результатов выполнения программ и/или комплексных проектов.

В практической деятельности закреплено, что цель прогнозирования заключается в научном обосновании **планов социального и экономического развития города** на основе постановки глобальных целей социальных нормативов качества жизни населения и выбора рациональных вариантов исходя из имеющихся ресурсов.

Специалистами исполнительного муниципального органа власти при формировании ПСЭР использовались несколько сценарных условий:

**Базовый** – наиболее вероятный сценарий развития российской экономики с учетом ожидаемых внешних условий и принимаемых мер экономической политики, включая реализацию Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике.

**Консервативный** – менее благоприятной санитарно-эпидемиологической ситуации, затяжном восстановлении мировой экономики и структурном замедлении темпов ее роста.

В основу ПСЭР взят базовый вариант, включающий такие показатели, как:

- **темп роста** экономики в целом за 2020 год оценивается на уровне – 3,9 %, на что повлияют объективно обусловленные ограничения, направленные на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Вместе с тем ожидается постепенное восстановление годовой динамики валового внутреннего продукта. В 2021 году ожидается восстановление экономики на 3,3 %. К концу 2021 года экономика выйдет на траекторию устойчивого роста, который продолжится в среднесрочном периоде. Вместе с тем скорость и сроки восстановления экономики характеризуются высокой степенью неопределенности, связанной с эпидемиологическими факторами;

- **среднегодовой курс** российской валюты в 2020 году прогнозируется на уровне 71,2 рубля за доллар США, в 2021 году – 72,4 рубля за доллар США, и т.д.

Исходными данными для разработки основных показателей прогноза являются:

- ПСЭР Российской Федерации;
- основные показатели ПСЭР Волгоградской области;
- отчетные данные предыдущих лет Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области;
- итоги социально-экономического развития Волгограда за предыдущий период и первое полугодие текущего.

**ПСЭР Волгограда** является основополагающим документом для формирования бюджета муниципального образования. В рамках проработки основных документов стратегического планирования Волгограда были определены слабые и сильные стороны (рис. 4.8).

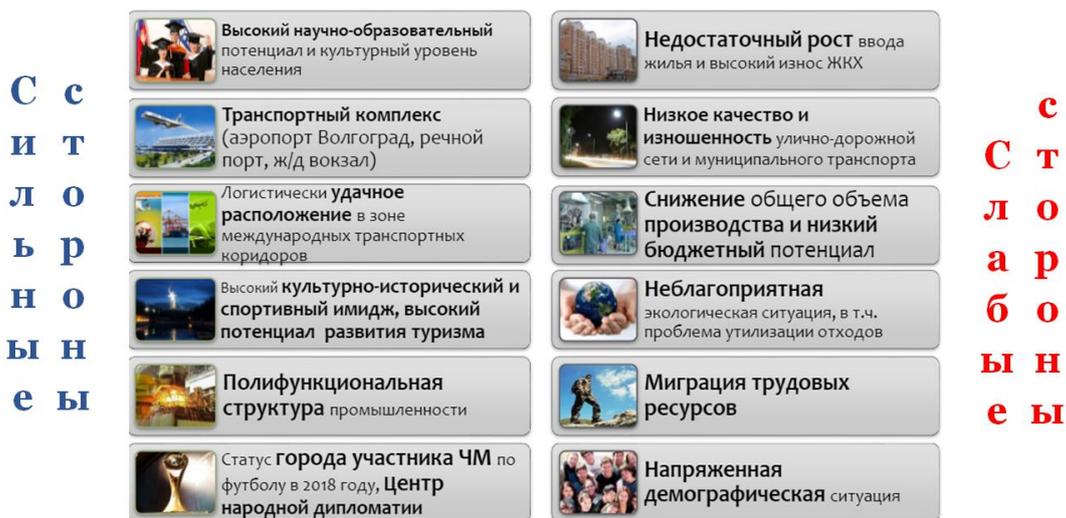


Рисунок 4.8 – Слабые и сильные стороны документов стратегического планирования Волгограда

На сегодняшний момент главным инструментом реализации целей, указанных в СП, являются муниципальные программы.

**Муниципальная программа** – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

На территории Волгограда действуют 15 муниципальных программ, способных через закрепленные мероприятия и задачи, достигнуть поставленных в Стратегии города и ПСЭР целей и конкретных показателей. На рисунке 4.9 представлена характеристика муниципальных программ Волгограда по данным 2021 года.

Всего программных расходов на 2021 год	
20 332,5 – 85,5%	
Ведомственные целевые программы  <b>3,0%</b> расходов (276 млн рублей)	Муниципальные программы – 15 программ <b>82,5 %</b> расходов
	6 программ Развитие человеческого капитала  9 677,7  386,2  753,5  146,2  77,9  1 645,9
	6 программ Повышение качества городской среды  3 507,2  2 294,5  432,8  342,6
	2 программы Развитие инновационной экономики  0,1  362,1
	1 программа Развитие местного самоуправления  0,2

Рисунок 4.9 – Расходы на реализацию муниципальных программ на 2021 г.

Возрастает потребность интеграции национальных проектов РФ во все стратегические документы муниципалитета, включения всех целевых показателей ПСЭР во все действующие муниципальные программы. Важным элементом системы стратегического планирования является временной горизонт разработки документов и их реализации. на практике принято **временные горизонты** стратегического планирования определять, как:

- среднесрочный период – период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно;
- долгосрочный период – период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет.

Отсюда следует, что минимальный срок, на который может быть разработана стратегия, составляет 7 лет. Верхняя граница в Законе № 172-ФЗ не оговорена. Однако, многие специалисты считают, что 7-ми летний период представляется недостаточным для основного стратегического документа территории, так как эта стратегия охватывает лишь 2-а цикла бюджетного планирования по три года каждый.

Помимо этого, в существующей практике применяются также и глобальные прогнозы (от 50 до 200 лет), долгосрочные прогнозы (от 25 до 50 лет), среднесрочные прогнозы (от 5 до 25 лет), краткосрочные прогнозы (от 1 года до 5 лет).

В качестве ориентира целесообразно рассматривать сроки реализации генерального плана муниципального образования и стратегии соответствующего субъекта РФ. Синхронизация по срокам с региональной стратегией облегчит согласование документов СП муниципального уровня с документами субъекта РФ.

Таким образом, стратегия отдельного региона или муниципального образования, содержащая научно-обоснованную систему целей по своей сути является единственной в своем роде. Процесс планирование развития территории находится в постоянном движении от долгосрочного плана развития до тактических, текущих решений.

Этот непрерывный цикл позволяет на методологически обоснованной и проработанной практической базе оперативно решать текущие задачи стратегического управления, осуществлять поиск самостоятельных путей модернизации экономики, внедрять инновационные решения и индивидуальные, характерные для региона приоритетные направления развития.

## 4.3. Задания для самостоятельной работы

### Вопросы для самоподготовки

1. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на уровне субъекта Российской Федерации.
2. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.
3. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, планирования и программирования на уровне субъекта Российской Федерации.
4. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период.
5. Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период.
6. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период.
7. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.
8. Государственные программы субъекта Российской Федерации.
9. Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области.
10. Стратегическое планирование на уровне муниципального образования.
11. Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования.
12. Документы стратегического планирования, действующие на территории Волгограда.

### ТЕСТ

**1. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации является основой для:**

- а) разработки государственных программ субъекта Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- б) разработки государственных программ субъекта Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации;
- в) разработки государственных программ субъекта Российской Федерации, плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

**2. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации содержит:**

- а) оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;  
приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации;

показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии;  
ожидаемые результаты реализации стратегии;  
оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;

**b)** приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации;

показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии;

ожидаемые результаты реализации стратегии;

оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;

информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии;

иные положения, определяемые законами субъекта Российской Федерации;

**с)** оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации;

показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии;

ожидаемые результаты реализации стратегии;

оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;

информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии;

иные положения, определяемые законами субъекта Российской Федерации.

### **3. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается:**

**a)** каждые шесть лет на двенадцать лет;

**b)** каждые шесть лет на двенадцать и более лет;

**с)** каждые шесть лет на 6 лет.

### **4. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается на:**

**a)** основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период с учетом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и данных, представляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления;

**b)** на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и данных, представляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

**с)** на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период с учетом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и данных, представляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

## 5. Основаниями для корректировки стратегии Волгограда являются:

- a) изменения внешних и внутренних условий социально-экономического развития Волгограда, влияющие на актуальность действующей стратегии;
- b) изменения внешних условий социально-экономического развития Волгограда;
- c) изменения параметров бюджета Волгограда.

## 6. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования разрабатывается на период:

- a) на три года;
- b) не менее трех лет;
- c) на срок, установленный муниципальным правовым актом.

## 7. При формировании муниципальных программ учитываются:

- a) цели и задачи региональных проектов Волгоградской области;
- b) цели и задачи национальных проектов;
- c) цели и задачи национальных проектов, федеральных проектов, региональных проектов Волгоградской области.

## Деловая игра

**Задание:** поделитесь на команды из 4-х человек, распределив между собой должности, обозначив роль каждого участника. Совместно найдите оптимальное управленческое решение по разработке стратегии будущего (на примере субъекта РФ или МО). Необходимо представить свою стратегию развития субъекта РФ, МО.



### Команда

#### Состав:

- Глава МО.
- Руководитель департамента структурного подразделения.
- Начальник отдела структурного подразделения.
- Сотрудник отдела структурного подразделения.

### Поиск управленческих решений в условиях неопределённости и многофакторности

В игровой ситуации принять руководящими работниками/специалистами оптимальное решение для:

- определения основной Миссии развития МО,
- определение приоритетов, целей и задач развития МО,
- выработки точек роста МО.

Основные этапы СТРАТЕГИИ будущего		
Миссия/цель		
Ключевые точки роста	Наименование	Ожидаемый результат
Каким видим область (город) по итогу реализации стратегии		

### Дополнительные вопросы

1. Напишите кратко Ваши мысли на тему: «Может ли территория субъекта РФ развиваться эффективно, не используя механизмы стратегического планирования?»
2. Без каких документов стратегического планирования, по вашему мнению, могут обойтись органы власти субъектов РФ?
3. Какие, по вашему мнению, сейчас существуют проблемы в стратегическом планировании на уровне субъекта РФ?
4. Напишите Ваше мнение на тему «Нужно ли на муниципальном уровне в существующей ситуации стратегическое планирование? Наличие своей стратегии развития, наличие бюджетного прогноза?»
5. С какими проблемами могут столкнуться органы местного самоуправления при разработке и принятии бюджетного прогноза территории? Аргументируйте свое мнение.
6. Напишите основные полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования. Какие, по Вашему мнению, наиболее важные для ОМС на современном этапе развития стратегического планирования?
7. Нарисуйте схему стратегического планирования, обозначив: миссию; цель; внешнюю среду; сильные, слабые стороны; оценку стратегии; реализацию стратегии; выбор стратегии; альтернативы.
8. Озвучьте Вашу позицию, оказывают ли влияние интересы общества, бизнеса, межведомственные и межмуниципальные связи на стратегическое планирование в МО?
9. Распишите алгоритм формирования стратегического плана развития МО.

## Раздел 5

# МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

### 5.1. Термины и понятия

Документы стратегического планирования как объекты государственного (муниципального) контроля и аудита требуют пристального внимания не только к их содержанию и условиям, методам реализации, но и к обеспечению развития инструментов контроля, аудита и мониторинга, чтобы органы исполнительной власти, принимающие решения и несущие ответственность за достижение целей развития, располагали достоверными, своевременными и полными результатами исследования.

В первую очередь, авторы считают необходимым представить итоги проведенного анализа понятийного аппарата по рассматриваемой теме, определив, что следует понимать под **контролем, аудитом и мониторингом** реализации документов стратегического планирования, чтобы четко разграничивать сферу их применения. Анализируя эволюцию трактовки термина «контроль» в научных и правовых источниках, представим следующие результаты и выводы.

#### КОНТРОЛЬ АУДИТ МОНИТОРИНГ

Контроль:

В соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» (ст. 1) контроль определяется как *«деятельность контрольных органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов (посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений)»*, при этом п. 2 ст. 1 дополняет это определение уточнением, что контроль должен быть направлен на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований.

Авторское видение определения государственного и муниципального контроля в привязке к стратегическим документам и их реализации на всех уровнях исполнительной власти связано с тем, что, во-первых, необходимо четко разделять контроль на внешний и внутренний, и именно внешний контроль связан с предупреждением, выявлением и пресечением нарушений в процессах реализации документов стратегического планирования,

и данная деятельность реализуется в рамках полномочий соответствующих органов власти, на муниципальном уровне – в деятельности контрольно-счетных органов; во-вторых, важно понимать, что контроль традиционно рассматривается как одна из функций управления, призванная обеспечивать законность, полноценность данного процесса воздействия на объекты управления<sup>20</sup>.

---

### **ВАЖНО!**

#### **Контроль:**

- деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия, предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий...
  - функция управления, призванная обеспечивать законность, полноценность данного процесса воздействия на объекты управления.
- 

---

### **ВАЖНО!**

#### **Аудит:**

- неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования;
  - аудит может быть описан как систематический процесс, позволяющий объективно получать и оценивать доказательства для определения того, соответствуют ли информация или существующие условия установленным критериям;
  - если в отношении контроля как функции управления и элемента управленческого цикла возможна самостоятельность (на примере внутреннего контроля), то для аудита всегда важны определение «заказчика» подобных экспертно-аналитических мероприятий и комплексный подход не к отдельным этапам процесса управления, реализации проекта, функционирования органа власти, а ко всей системе организации данных процессов в целях их улучшения, к самой системе управления.
- 

#### **Аудит:**

Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» не позволяет сразу определить различия аудита и контроля, так как упоминается понятие «внешний государственный аудит (контроль)», что может ввести в заблуждение, что аудит и контроль трактуются как синонимы, однако так как к полномочиям Счетной палаты РФ отнесены контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, логично определять аудит как совокупность таких экспертно-аналитических мероприятий к объектам аудита.

В отличие от контроля аудит следует трактовать как совокупность экспертно-аналитических мероприятий, направленных на исследование организации процессов, на оценку качества самой системы управления процессами, то есть если контроль – одна из

---

<sup>20</sup> Формирование системы аудита реализации муниципальной составляющей национальных проектов в России: опыт Контрольно-Счетных Органов // Мордвинцев А. И., Булетова Н. Е., Дубов Р. С. / Журнал «Региональная экономика: теория и практика». Т. 18. Выпуск 12. 2020.

функций управления, то аудит – один из способов эту систему управления оценить и оптимизировать, развить, привести в соответствие с потребностями и целями управления.

---

## **ВАЖНО!**

### **Мониторинг:**

- применяется в целях сбора и анализа информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля) на системной и регулярной основе;
  - в ходе мониторинга формируются ежемесячные и ежеквартальные отчеты;
  - если для полноценной реализации мероприятий контроля или аудита необходимо наличие заверщенного цикла функционирования, развития объекта контроля (аудита), то для мониторинга достаточно иметь результат реализации отдельно взятого этапа процесса на объекте контроля (аудита).
- 

### Мониторинг:

Согласно Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» понятия мониторинг и контроль «сливаются» в единый алгоритм, который закрепляет, что мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования – деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (ст. 3).

Упомянутый ранее Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате РФ» (ст. 16) относит мониторинг к методам осуществления деятельности государственного органа финансового контроля наравне с другими методами (проверка, ревизия, анализ, обследование), также в п. 8 ст. 16 уточняется, что «мониторинг применяется в целях сбора и анализа информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля) на системной и регулярной основе».

Все эти трактовки позволяют сделать следующие выводы и уточнения:

- если для полноценной реализации мероприятий контроля или аудита необходимо наличие заверщенного цикла функционирования, развития объекта контроля (аудита), для мониторинга достаточно иметь результат реализации отдельно взятого этапа процесса-объекта контроля (аудита);
- если для контроля как функции управления возможен самоконтроль (на примере внутреннего контроля), для аудита всегда важно определение «заказчика» подобных экспертно-аналитических мероприятий и комплексный подход не к отдельным этапам процесса управления и реализации, функционирования органа власти, а ко всей системе организации данных процессов, к самой системе управления с целью их улучшения, развития.

Обобщённые данные рассматриваемых терминов сгруппированы и приведены в Таблице 5.1.

Таблица 5.1 – Различия между аудитом и мониторингом

Критерий	Аудит (контроль)	Описание метода	Мониторинг	Описание метода
Соответствие критериям	Да	Всегда сравнивает объект контроля с образцом и всегда дает однозначный ответ: соответствует/не соответствует	Нет	Может не сравнивать объект контроля с образцом (критерием)
Определение статуса системы	Нет	Интересует динамика системы (объекта). Всегда дает ответ на вопрос: соответствует ли она критериям на момент проверки	Да	Предметом является не столько соответствие критериям, сколько динамика изменений. Отвечает на вопрос: что и как изменяется
Системность	Да	Всегда связан с документированной процедурой и планом	Нет	Требование не обязательно
Независимость	Да	Выполняется персоналом, который не ответственен за проверяемый объект	Нет	Все равно, кто проверяет
Документированный процесс	Да	Должен быть регламентирующий документ. Правила должны быть известны проверяющим и проверяемым	Нет	Это не значит, что мониторинг не может быть документирован. Просто это не обязательно

## 5.2. Цель и задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования

Статьей 40 Закона № 172-ФЗ закреплена **цель мониторинга реализации документов стратегического планирования**, которую трактуют как повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования, осуществляемого на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования. Стоит обратить внимание, что в цель мониторинга также законодатель включил и оценку повышения эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей социально-экономического развития всех 3-х уровней: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (рис. 5.1).



**Рисунок 5.1** – Цель мониторинга реализации документов стратегического планирования

Понимая задачи рассматриваемого мониторинга, органы, осуществляющие его, смогут эффективнее реализовывать постоянное наблюдение за процессами достижения стратегических целей. Итак, действует **7 задач мониторинга** реализации документов СП:

1) сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и об обеспечении национальной безопасности Российской Федерации;

2) оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

3) оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления;

4) оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

5) оценка соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации документов стратегического планирования и ресурсов, необходимых для их реализации;

6) оценка уровня социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и состояния национальной безопасности Российской Федерации, проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их предотвращению;

7) разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.

### **5.3. Задачи контроля реализации документов стратегического планирования**

Сам контроль выступает основой для обеспечения сохранности и эффективного использования государственных и муниципальных ресурсов, обеспечивая при этом баланс реализации целей, указанных в стратегических документах. Все это следует из того, что одной из задач стратегического планирования как раз и является организация, осуществление контроля реализации документов стратегического планирования.

При этом особое внимание требует контроль реализации документов СП, так как он направлен на публичное хозяйство и публичные ресурсы через реализацию плана социально-экономического развития территории<sup>21</sup>.

Одновременно с этим, Закон № 172-ФЗ недостаточно полно объясняет содержание стратегического контроля, так как в нем, по сути, лишь перечисляются задачи контроля документов стратегического развития (еще его называют стратегическим контролем).

Стратегический контроль можно разделить на **предварительный** (стратегический аудит) и **последующий** (контроль реализации документов стратегического планирования). Полномочия по стратегическому аудиту возложены на Счетную палату РФ и контрольно-счетные органы субъекта РФ и муниципального образования, а вот органы последующего стратегического контроля определены фрагментарно. Исходя из этого стратегический контроль делят на **внутренний** – когда субъект и объект контроля организационно входят в одну систему (ведомство) и **внешний** – когда субъект контроля не входит в ту же систему, что и объект (как правило это контрольно-счетные органы и/или общественные палаты).

---

<sup>21</sup> Комягин Д. Л. Контроль за публичными ресурсами и его последствия // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2015. N 12. С. 10–19.

Рассмотрим основные задачи контроля. Сейчас действует **6 задач контроля** документов СП, включающих:

1) сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

2) оценка качества документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования;

3) оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования;

4) оценка достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

5) оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

6) разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.

#### **ИНТЕРЕСНО!**

Одним из полномочий Счетной палаты РФ является подготовка рекомендаций по формированию системы целевых показателей для разработки документов стратегического планирования. Наличие целевых показателей в любом случае позволяет говорить о возможности проверки их достижения и даже о применении ответственности в случае ненадлежащего целеполагания и исполнения.

Итогом контроля реализации документов СП является информация (аналитический доклад), которую уполномоченный на осуществление контроля орган направляет в адрес лица, ответственного за мероприятия, указанные в документе стратегического планирования.

#### **ИНТЕРЕСНО!**

Мониторинг и контроль реализации стратегии социально-экономического развития и основных направлений деятельности Правительства РФ осуществляется Министерством экономического развития РФ, его итоги представляются в Правительство РФ.

## 5.4. Порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования

**Порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования** и подготовки документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования, определяется на федеральном уровне нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. В свою очередь, если рассматривать уровень субъекта Российской Федерации – то порядок принимается законодательством субъекта Российской Федерации, а на муниципальном уровне – муниципальными нормативными правовыми актами.

Ниже приведены несколько примеров.

### **ПРИМЕР**

- В Законе Волгоградской области от 31.12.2015 г. № 247-ОД (ред. от 04.03.2021) «О стратегическом планировании в Волгоградской области» закреплено, что определение «порядка осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования Волгоградской области по вопросам, находящимся в ведении Администрации Волгоградской области» относится к полномочиям Администрации Волгоградской области.
- Постановлением администрации городского округа – г. Камышин Волгоградской обл. от 30.12.2015 № 2878-п (ред. от 25.02.2021) утвержден Порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования городского округа – город Камышин».

Одним из достоинств мониторинга как самого процесса, является формирование итогового документа с собранными данными и информацией об объекте и предмете изучения.

В свою очередь, результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования **в сфере социально-экономического развития** Российской Федерации отражаются в ежегодных отчетах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), который представляет итоги и результаты деятельности высшего исполнительного органа гос. власти конкретного субъекта РФ, и сводный годовой доклад о ходе реализации и оценки эффективности действующих государственных программ субъекта РФ.

Аналогичный алгоритм закреплен и для уровня муниципального образования, лишь только с той разницей, что речь там будет идти о следующих документах:

- об ежегодном отчете главы муниципального образования (главы местной администрации) о результатах своей деятельности (о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления);

- о сводном годовом докладе о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ.

На федеральном уровне перечень документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования **в сфере социально-экономического развития** являются:

- ежегодный отчет Правительства РФ о результатах его деятельности;
- сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ РФ;
- доклады о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти.

### **ИНТЕРЕСНО!**

Результаты мониторинга реализации документов СП – размещение на оф. сайтах органов, ответственных за разработку документов СП, и общедоступном информационном ресурсе СП в сети «Интернет».

Исключение – сведения, отнесенные к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

Основным документом, в котором отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования **в сфере обеспечения национальной безопасности** РФ, является ежегодный доклад Секретаря Совета Безопасности РФ Президенту РФ о состоянии национальной безопасности РФ и мерах по ее укреплению. Порядок разработки данного доклада определяется Президентом РФ. Таким образом, можно сделать вывод, что Порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов СП и подготовки документов, отражающих результаты, определяется и осуществляется государственными органами и органами муниципальной власти согласно схеме (рис. 5.2).



**Рисунок 5.2** – Порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов СП

Покажем несколько примеров закрепления норм по проведению мониторинга и контроля реализации документов СП на уровне субъекта РФ и муниципального образования.

На территории Волгоградской области действует **Закон Волгоградской области от 31.12.2015 № 247-ОД (ред. от 04.03.2021) «О стратегическом планировании в Волгоградской области»** согласно которого, в течение каждого года реализации документов СП Волгоградской области контроль осуществляется:

1) уполномоченным органом в отношении стратегии социально-экономического развития Волгоградской области и Прогноза социально-экономического развития Волгоградской области на среднесрочный период;

2) уполномоченным органом с участием органов исполнительной власти Волгоградской области, являющихся ответственными исполнителями государственных программ Волгоградской области, в отношении программ региона;

3) органом исполнительной власти Волгоградской области, осуществляющим проведение единой финансовой, бюджетной и налоговой политики в отношении бюджетного прогноза Волгоградской области;

4) органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным в сфере градостроительной деятельности и архитектуры на территории субъекта схемы территориального планирования Волгоградской области.

Следующий пример реализации мониторинга и контроля, но только на муниципальном уровне. **Решением Волгоградской городской Думы от 15.07.2015 № 32/1002 (ред. от 22.05.2019) «Об утверждении Положения о стратегическом планировании в городском округе город-герой Волгоград»** предусмотрено:

- **наблюдение, сбор, систематизация и анализ** информации о социально-экономическом развитии Волгограда;
- **оценка степени достижения целей** социально-экономического развития Волгограда, достижения показателей, выполнения мероприятий, определенных в документах СП;
- **оценка эффективности и результативности** документов СП;
- **оценка соответствия плановых и фактических сроков**, результатов реализации документов СП и ресурсов, необходимых для их реализации;
- **оценка уровня** социально-экономического развития Волгограда, проведение анализа, выявление возможных внутренних и внешних рисков;
- **повышение эффективности системы** СП;
- **оценка реализации документов** СП.

Визуализация существующих алгоритмов представлена на рисунке 5.3.



Рисунок 5.3 – Алгоритмы осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования органами местного самоуправления (на примере г. Волгограда)

## 5.4. Задания для самостоятельной работы

### Вопросы для самоподготовки

1. Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.
2. Цель и задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования.
3. Задачи контроля реализации документов стратегического планирования.
4. Порядок осуществления контроля реализации документов стратегического планирования.
5. Реализация документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации.

### ТЕСТ

**1. Целью мониторинга реализации документов стратегического планирования является:**

- а) повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования, осуществляемого на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования, а также повышение эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- б) повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования, осуществляемого на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования;
- в) повышение эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

**2. Порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне определяется:**

- а) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации;
- б) нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации в соответствии с его компетенцией;
- в) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

**3. Порядок осуществления контроля реализации документов стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации определяется:**

- а) государственными нормативными правовыми актами;
- б) законодательством субъекта Российской Федерации;
- в) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

**4. Документами, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации, являются:**

- а) ежегодный отчет Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и доклады о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- б) ежегодный отчет Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности и доклады о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- в) сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и доклады о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти.

**5. Документами, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития на уровне муниципального образования, являются:**

- а) ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ;
- б) сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ;
- в) ежегодные отчеты подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ.

**6. Основными задачами контроля реализации документов стратегического планирования являются:**

- а) сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования;
- оценка достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

- b)** сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

оценка качества документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования;

оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования;

оценка достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования;
- с)** оценка качества документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования;

оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования;

оценка достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.

**7. Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования, несут:**

- a)** дисциплинарную, гражданско-правовую и административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- b)** дисциплинарную и административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- с)** административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

## Основная литература

1. Васильев, В. П. Государственное регулирование экономики: учебник и практикум для вузов / В. П. Васильев. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт. 2020. – 178 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-12770-6. – Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/448296>.
2. Лимонов, Л. Э. Региональная экономика и пространственное развитие. В 2-х т. Т. 2. Региональное управление и территориальное развитие: учебник для бакалавриата и магистратуры. – 460 с. – (Бакалавр и магистр. Академический курс). Юрайт. 2016. – URL: <http://www.biblio-online.ru/viewer/81329A6C-AEF5-4CB1-A459-2C364972DB36>.
3. Литвак, Б. Г. Стратегический менеджмент: учебник для бакалавров. – 507 с. – (Бакалавр. Академический курс). Юрайт. 2016. – URL: <http://www.biblio-online.ru/viewer/72AEAE67-0BAC-4D8F-BBCD-D864CA8E94CA>.
4. Перцик, Е. Н. Территориальное планирование: учебник для вузов / Е. Н. Перцик. 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Издательство Юрайт. 2020. 362 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-07565-6. Текст: электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/451549>.
5. Печкина, Е. В. Методы и инструменты стратегического планирования регионального развития // Вопросы экономики и управления. 2016. № 4 (06).
6. Скотт, А. Стратегический менеджмент: учебное пособие. – SP-A3-RU, 2013. – 80 с.

## Дополнительная литература

1. Груздев, В. М. Территориальное планирование. Теоретические аспекты и методология пространственной организации территории: учебное пособие для вузов. Нижегородский государственный архитектурно-строительный ун-т, ЭБС АСВ 2014. Режим доступа. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/30827>. ЭБС «IPRbooks».
2. Пузанов, А. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. Фонд «Институт экономики города», 2015. 32 с. ISBN 978-5-8130-9. Текст: электронный. – URL: <https://urbaneconomics.ru/node/4126>

## Учебно-методическое обеспечение самостоятельной работы

1. Ансофф, И. Стратегический менеджмент: классическое издание. Перевод Петров А. Н. Санкт-Петербург: Изд-во Питер, 2009. – 343 с.
2. Архипов, В. М., Верховская, О. Р. Стратегический менеджмент: учебное пособие. – Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов, 2007. – 264 с.
3. Виханский, О. С. Стратегическое управление. – М.: Изд-во Экономистъ, 2008. – 296 с.
4. Горанова, О. А., Иванов, И. О., Титов, Е. В. Управление городским хозяйством: учебное пособие. – М.: МГУУ Правительства Москвы, 2017. – 260 с.
5. Грант, Р. Современный стратегический анализ / Роберт Грант. – 9-е изд. – Санкт-Петербург: Изд-во Питер, 2018. – 672 с.

6. Дойль, П. Менеджмент: стратегия и тактика. – Санкт-Петербург: Изд-во Питер, 1999. – 560 с.
7. Зубкова, А. Г., Мусаева, Д. Э. Стратегический менеджмент: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Академия, 2011. – 240 с.
8. Ицхак, А. Управляя изменениями. Как эффективно управлять изменениями в обществе, бизнесе и личной жизни. Пер. с англ. В. Кузина. – М.: Изд-во «Манн, Иванов и Фербер», 2014.
9. Комплексный анализ в разработке стратегии региона: монография / под редакцией Ю. Н. Лапыгина. – Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2020. – 254 с.
10. Кэнуэл, Д., Сазерленд, Дж. Стратегический менеджмент. Ключевые понятия. – М.: Изд-во Баланс Бизнес Букс, 2005. – 440 с.
11. Минцберг, Г. Школы стратегий / Г. Минцберг, Б. Апельстрэнд, Дж. Лэмпел. – М.: Книга по Требованию, 2017. – 330 с.
12. Мордвинцев, А. И. К вопросу развития системы стратегического планирования на муниципальном уровне / А. И. Мордвинцев, Р. С. Дубов // Парадигмы управления, экономики и права. 2020. № 2. С. 141–152. Режим доступа: – URL: [https://docs.vlgr-ganepa.ru/podr/ipc/paradigmi/Parad\\_N2.pdf](https://docs.vlgr-ganepa.ru/podr/ipc/paradigmi/Parad_N2.pdf).
13. Отварухина, Н. С. Стратегический менеджмент: учебник и практикум для академического бакалавриата / Н. С. Отварухина, В. Р. Веснин. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 336 с.
14. Полковников, А. В. Управление проектами. Полный курс МВА / А. В. Полковников, М. Ф. Дубовик. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2015. – 552 с.
15. Пригожин, А. И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во Ленанд, 2021. – 440 с.
16. Томпсон, А. А., Стрикленд, А. Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии: учебник для ВУЗов. – М.: Изд-во ЮНИТИ 2017. – 576 с.
17. Фатхутдинов, Р. А. Стратегический менеджмент. 10-е изд. – М.: Изд-во Дело. 2012. – 513 с.

### **Нормативные правовые документы**

1. Закон Волгоградской области от 21.11.2008 г. № 1778-ОД «О Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года».
2. Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 г. № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации».
3. Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» (вместе с «Положением о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации», «Правилами осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии пространственного развития Российской Федерации»).

4. Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 г. № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации».

5. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Министерством экономического развития Российской Федерации).

6. Распоряжение Правительства РФ от 01.10.2021 г. № 2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года».

7. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018 г.) «О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

8. Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 г. № 3052-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года».

9. Решение Волгоградской городской Думы от 11.07.2018 г. № 68/2024 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в Волгограде».

10. Решение Волгоградской городской Думы от 15.07.2015 г. № 32/1002 «Об утверждении Положения о стратегическом планировании в городском округе город-герой Волгоград» (с изменениями на 22 мая 2019 года).

11. Решение Волгоградской городской Думы от 15.07.2015 г. № 32/1002 «Об утверждении Положения о стратегическом планировании в городском округе город-герой Волгоград» (с изменениями на 22 мая 2019 года).

12. Решение Волгоградской городской Думы от 25.01.2017 г. № 53/1539 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Волгограда до 2030 года».

13. Указ Президента РФ от 01.12.2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

14. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

15. Указ Президента РФ от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ».

16. Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

17. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

18. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

19. Федеральный закон Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации».

20. Указ Президента РФ от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».

21. Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете РФ».

### **Интернет-ресурсы**

1. Официальный сайт Правительства РФ – [правительство.рф](http://pravительство.рф).
2. Официальный сайт Совета Федерации – [council.gov.ru](http://council.gov.ru).
3. Министерство экономического развития РФ – <https://www.economy.gov.ru/>.
4. Официальный сайт администрации Волгоградской области – [volganet.ru](http://volganet.ru).
5. Официальный сайт администрации Волгограда – [volgadmin.ru](http://volgadmin.ru)
6. Национальные проекты РФ – <https://futuresussia.gov.ru/>.
7. СПС «Консультант Плюс» – <http://base.consultant.ru>.
8. СПС «Гарант» – <http://base.garant.ru>.
9. Научная электронная библиотека «Киберленинка» – <http://cyberleninka.ru/>.
10. HR-сообщество и публикации HR-Portal – <http://hr-portal.ru/>
11. Портал Государственных программ Российской Федерации – <http://programs.gov.ru>.

### **Иные источники**

1. СПС «Консультант Плюс».
2. СПС «Гарант».

---

# ПРИЛОЖЕНИЕ

---

Приоритетное направление	Уровень приоритетности (ВО, ЮФО, РФ)	Стратегические ориентиры до 2025 года	Основные ограничения	Действия администрации Волгоградской области по реализации приоритетных направлений
Социальная политика	ВО	Увеличение среднедушевых доходов населения выше общероссийского показателя	Уровень заработной платы ниже общероссийского показателя	Способствовать повышению заработной платы посредством формирования механизма государственно-частного партнерства; разработка целевых программ по социальной поддержке социально незащищенных слоев населения
		снижение численности населения с доходами ниже прожиточного минимума	высокая дифференциация доходов населения	поддержка развития социальных видов услуг
		снижение доли расходов на продукты питания и увеличение доли расходов на потребительские услуги в структуре конечного потребления домашних хозяйств	уровень бедности – 12,9 процента населения Волгоградской области	

**Приложение (продолжение)**

Приоритетное направление	Уровень приоритетности (ВО, ЮФО, РФ)	Стратегические ориентиры до 2025 года	Основные ограничения	Действия администрации Волгоградской области по реализации приоритетных направлений
Демографическая и миграционная политика	ВО, ЮФО	Повышение рождаемости до 14,9 человек на 1 тыс. населения	Изменение возрастной структуры населения:	Реализация мероприятий приоритетного национального проекта «Здоровье» по повышению рождаемости
		снижение смертности населения в трудоспособном возрасте	уменьшение доли женщин репродуктивного возраста	разработка программы социальной поддержки молодых семей
		оказание содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом	низкий коэффициент рождаемости на одну женщину	увеличение социальных выплат матерям по уходу за ребенком
			высокий уровень смертности и детской смертности	разработка программы обеспечения жильем многодетных семей
			недостаточный уровень услуг здравоохранения	принятие региональной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Волгоградскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2007–2012 годы
			миграционная убыль населения	

**Приложение (продолжение)**

<b>Приоритетное направление</b>	<b>Уровень приоритетности (ВО, ЮФО, РФ)</b>	<b>Стратегические ориентиры до 2025 года</b>	<b>Основные ограничения</b>	<b>Действия администрации Волгоградской области по реализации приоритетных направлений</b>
<b>Развитие энергетического комплекса</b>	<b>ВО, ЮФО, РФ</b>	обеспечение энергетической безопасности региона	высокий износ оборудования и сетей (около 70 процентов)	привлечение частных инвестиций в электроэнергетику
		увеличение производства электрической и тепловой энергии; внедрение энергосберегающих технологий	снижение выработки электроэнергии на Волжской ГЭС из-за снижения уровня воды в Волжско-Камском каскаде	поддержка проектов по использованию альтернативных источников получения энергии
		снижение негативного воздействия ТЭК на окружающую среду	недостаточное использование тепловой энергии ТЭЦ	проведение переговоров и заключение соглашений с преемниками РАО «ЕЭС» в целях преодоления негативных последствий реструктуризации регионального энергетического комплекса
			негативные последствия реструктуризации регионального энергетического комплекса	создание в перспективе регионального энергетического холдинга
				проведение энергоэффективной политики
				реализация программы «Повышение энергоэффективности экономики Волгоградской области»

---

---

## Информация об авторах

---

---

- МОРДВИНЦЕВ** – кандидат экономических наук, доцент,  
**Александр Иванович** председатель Контрольно-счетной палаты  
Волгограда, доцент кафедры государственного  
управления и менеджмента  
Волгоградского института управления –  
филиала РАНХиГС
- СОКОЛОВ** кандидат экономических наук, и.о. заведующего  
**Алексей Алексеевич** кафедрой государственного управления и  
менеджмента Волгоградского института  
управления – филиала РАНХиГС
- ДУБОВ** – аудитор Контрольно-счетной палаты Волгограда,  
**Роман Сергеевич** преподаватель кафедры государственного  
управления и менеджмента Волгоградского  
института управления – филиала РАНХиГС
- БУЛЕТОВА** – доктор экономических наук, доцент, профессор  
**Наталья Евгеньевна** кафедры управления Института экономики и  
управления АПК, Российский государственный  
аграрный университет – МСХА  
имени К. А. Тимирязева, г. Москва

**Мордвинцев Александр Иванович**  
**Соколов Алексей Алексеевич**  
**Дубов Роман Сергеевич**  
**Булетова Наталья Евгеньевна**

## **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ**

### **РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

*Учебное пособие*

Ответственный редактор *Александр Иванович Мордвинцев*  
Компьютерная верстка *Альбина Алексеевна Лозикова*

*Электронное издание*

Процессор Intel® или AMD с частотой не менее 1.5 ГГц  
Операционная система семейства Microsoft Windows или macOS  
Оперативная память 2 Гб оперативной памяти  
Пространство на жестком диске 5,46 МБ

Дополнительные программные средства: Программа для просмотра PDF  
Издательско-полиграфический центр ВИУ РАНХиГС  
г. Волгоград, ул. Герцена, 10