

Вопросы обеспечения единства в управлении развитием территорий

Issues of ensuring unity in the management of territorial development

И. Д. Раковский,

к. э. н., доцент, кафедра общественных финансов, финансовый факультет,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
✉ idrakovskij@fa.ru

I. D. Rakovskiy,

candidate of economic sciences, associate professor, department of public finance, faculty of finance,
Financial university under the Government of the Russian Federation

Достижение стратегических приоритетов развития Российской Федерации, предусматривающих в том числе достижение национальных целей «Устойчивая и динамичная экономика» и «Технологическое лидерство», является одним из основных приоритетов проводимой в Российской Федерации финансовой политики. Планирование и реализация соответствующих мероприятий в рамках действующих инструментов Правительства Российской Федерации не может происходить в отрыве от целеполагания, которое включает в себя определение факторов достижения национальных целей, кросс-влияния показателей, перечня ключевых исполнителей и стейкхолдеров. В связи с этим исключительную важность приобретает необходимость формирования единой системы управления социально-экономическим развитием для всех органов публичной власти.

Achieving the strategic development priorities of the Russian Federation, including the achievement of the national goals «Sustainable and Dynamic Economy» and «Technological Leadership», is one of the main priorities of the financial policy pursued in the Russian Federation. Planning and implementation of relevant measures within the framework of the current instruments of the Government of the Russian Federation cannot take place in isolation from goal-setting, which includes determining factors for achieving national goals, cross-influence of indicators, a list of key performers and stakeholders. In this regard, the need to form a unified management system for socio-economic development for all public authorities becomes extremely important.

Ключевые слова: стратегическое планирование, социально-экономическое развитие, национальные цели, государственные программы, документы стратегического планирования.

Keywords: strategic planning, socio-economic development, national goals, government programs, strategic planning documents.

Модернизация подходов к формированию и реализации государственных программ Российской Федерации на основе опыта управления национальными (федеральными) проектами, предусмотренная в рамках Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786, привела к построению надлежащей системы управления достижением национальных целей развития Российской Федерации¹, направленных в том числе на обеспечение инновационного развития экономики, на федеральном уровне.

Проводимая в настоящее время Правительством Российской Федерации работа по адаптации новых подходов по программно-целевому и проектному управлению на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований дополнительно позволит организовать сквозной мониторинг такой системы управления.

Вместе с тем необходимо отметить, что при наличии однозначных верхнеуровневых приоритетов (национальные цели развития Российской Федера-

ции) и инструментов их достижения с собственной системой управления (государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъектов Российской Федерации, муниципальные программы, национальные, федеральные и региональные проекты) целостный контур стратегического планирования, включающий интеграцию имеющихся прогнозов, стратегий, концепций и иных документов, не сформирован.

Создание единого контура системы управления региональным и муниципальным развитием особенно актуально в рамках развития бюджетного федерализма, поскольку этот процесс связан с необходимостью решения следующих задач:

- во-первых, обеспечение синхронизации положений документов стратегического планирования органов публичной власти в контексте выстраивания общей логики управления развитием публично-правовых образований, ориентированной на достижение национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.;
- во-вторых, обеспечение консолидации действий и повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти при реализации собственных стратегий социально-экономического развития и иных документов стратегического планирования, в том числе в целях обеспечения устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации.

В настоящее время система управления региональным и муниципальным развитием в Российской Федерации определена двумя документами: Фе-

¹ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» (в 2018-2020 гг.), Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» (в 2020-2024 гг.) и Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.» (с 2024 г.).

деральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ) и Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (далее — Указ № 633). При этом необходимо отметить, что положения указанных документов, в том числе в части архитектуры документов стратегического планирования (их перечня, взаимосвязки и порядка разработки), противоречат друг другу. Так, например, не ясен статус стратегии социально-экономического развития Российской

Федерации, которая в том числе содержит приоритеты и направления регионального развития Российской Федерации (п. 4 ч. 7 ст. 16 Закона № 172-ФЗ), а также является основой для разработки стратегии пространственного развития Российской Федерации (ч. 1 ст. 20 Закона № 172-ФЗ). Кроме того, несмотря на необходимость соблюдения преемственности документов стратегического планирования, которая заключается в необходимости учета направлений и приоритетов политики в установленной сфере деятельности, целей, задач, показателей, установленных в документах стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне,

Таблица 1

Состав документов стратегического планирования в Законе № 172-ФЗ и Указе № 633 и документов в области регионального и муниципального развития

№	Закон № 172-ФЗ	Указ № 633	Документ-последователь
1	2	3	4
1	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания:		
1.1	Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации	(Аналогичная редакция)	На уровне СРФ и МО прямых последователей нет (по своей сути Послание является перечнем поручения Президента Российской Федерации, в отдельных случаях на уровне СРФ и МО могут быть даны поручения высших должностных лиц СРФ и глав МО во исполнение поручений Президента Российской Федерации)
1.2	Стратегия СЭР Российской Федерации	(Иная редакция) Документы стратегического планирования СЭР Российской Федерации, определяющие национальные цели развития Российской Федерации, систему долгосрочных приоритетов и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного СЭР, утверждаемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации	Стратегии СЭР СРФ; стратегия научно-технологического развития Российской Федерации; отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации; стратегия пространственного развития Российской Федерации; стратегии СЭР макрорегионов; ГП РФ
1.3	Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	(Скорректированная редакция) Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и основы государственной политики, доктрины, стратегии, концепции в сфере обеспечения национальной безопасности	Стратегия пространственного развития Российской Федерации; стратегии СЭР СРФ (в отдельных случаях при наличии соответствующих полномочий)
1.4	Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации	(Аналогичная редакция)	Стратегии СЭР СРФ; ГП СРФ
1.5	стратегия СЭР СРФ	(Отсутствует)	планы мероприятий по реализации СЭР СРФ; ГП СРФ; стратегии СЭР МО
1.6	Стратегия СЭР МО	(Отсутствует)	План мероприятий по реализации СЭР МО; муниципальные программы
2	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу:		
2.1	Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации	(Аналогичная редакция)	Стратегии СЭР СРФ; ГП СРФ
2.2	Стратегия пространственного развития Российской Федерации	(Аналогичная редакция)	Стратегии СЭР макрорегионов; стратегии СЭР СРФ; стратегии СЭР МО; схемы территориального планирования Российской Федерации
2.3	Стратегии СЭР макрорегионов	(Аналогичная редакция)	Стратегии СЭР СРФ; стратегии СЭР МО
3	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования:		
3.1	Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации	(Аналогичная редакция)	Стратегия СЭР Российской Федерации

Таблица 1 (окончание)

1	2	3	4
3.2	Стратегический прогноз Российской Федерации	(Аналогичная редакция)	Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации
3.3	Прогноз СЭР Российской Федерации на долгосрочный период	(Аналогичная редакция)	Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период; прогноз СЭР Российской Федерации на среднесрочный период; стратегия СЭР Российской Федерации; прогнозы СЭР СРФ на долгосрочный период
3.4	Прогноз СЭР Российской Федерации на среднесрочный период	(Отсутствует)	Стратегия СЭР Российской Федерации; прогнозы СЭР СРФ на среднесрочный период
3.5	Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период	(Аналогичная редакция)	ГП РФ (в части параметров финансового обеспечения на долгосрочный период); бюджетные прогнозы СРФ на долгосрочный период
3.6	Прогноз СЭР СРФ на долгосрочный период	(Отсутствует)	Бюджетный прогноз СРФ на долгосрочный период; прогноз СЭР СРФ на среднесрочный период; стратегия СЭР СРФ; прогнозы СЭР МО на долгосрочный период
3.7	Бюджетный прогноз СРФ на долгосрочный период	(Отсутствует)	ГП СРФ (в части параметров финансового обеспечения на долгосрочный период); бюджетные прогнозы МО на долгосрочный период
3.8	Прогноз СЭР СРФ на среднесрочный период	(Отсутствует)	Стратегия СЭР СРФ; прогноз СЭР МО на среднесрочный период
3.9	Прогноз СЭР МО на среднесрочный или долгосрочный период	(Отсутствует)	Бюджетный прогноз МО на долгосрочный период; стратегия СЭР МО
3.10	Бюджетный прогноз МО на долгосрочный период	(Отсутствует)	Муниципальные программы (в части параметров финансового обеспечения на долгосрочный период)
4	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования		
4.1	Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации	(Скорректированная редакция) Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации	ГП СРФ; муниципальные программы (в части отдельных полномочий МО)
4.2	НП ²	(Аналогичная редакция)	ГП СРФ
4.3	ГП РФ	ГП РФ, государственная программа вооружения и НП	ГП СРФ
4.4	Государственная программа вооружения		–
4.5	Схемы территориального планирования Российской Федерации	(Отсутствует)	Схемы территориального планирования двух и более СРФ, схемы территориального планирования СРФ
4.6	Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти	(Отсутствует)	–
4.7	План мероприятий по реализации стратегии СЭР СРФ	(Отсутствует)	ГП СРФ
4.8	ГП СРФ	(Отсутствует)	Муниципальные программы
4.9	Схема территориального планирования двух и более СРФ, схема территориального планирования СРФ	(Отсутствует)	–
4.10	План мероприятий по реализации стратегии СЭР МО	(Отсутствует)	Муниципальные программы
4.11	Муниципальные программы	(Отсутствует)	–

Источник: составлено автором на основании положений Закона № 172-ФЗ и Указа № 633

² Дополнены в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2024 г. № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

при формировании документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации (п. 17 Указа № 633), Указ № 633 не систематизирует документы стратегического планирования, которые могут быть разработаны на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Так, указанные различия могут приводить в том числе к невозможности осуществления эффективного межбюджетного перераспределения ресурсов в связи с отсутствием однозначных стратегических направлений развития территорий, увязанных с определенными на национальном уровне приоритетами.

Сравнение состава документов стратегического планирования Российской Федерации в Законе № 172-ФЗ и Указе № 633, а также перечень разрабатываемых субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями документов в области регионального и муниципального развития, для которых документы стратегического планирования Российской Федерации являются основанием, представлены в табл. 1.

Необходимость формирования единого контура системы управления региональным и муниципальным развитием также связана с текущими тенденциями пространственного и экономического развития Российской Федерации в части:

- усложнения структуры экономических систем, обусловленного ускоренным возникновением новых технологий, обеспечивающих экономический рост, а также оказывающих кросс-функциональное влияние на отрасли экономики (например, развитие искусственного интеллекта способствует развитию не только отрасли информационных технологий, но и всей промышленности, сельского хозяйства, торговли и иных отраслей), что приводит к необходимости формирования целостной модели экономического роста, основные постулаты которой должны быть отражены в стратегических документах развития, разрабатываемых органами публичной власти;
- модернизации социальных процессов и ориентиров социального развития, вызванной изменением формата общественного договора, в том числе в

связи с возникновением запроса граждан на справедливое распределение бюджетных ресурсов, обеспечение всеобщего равенства, повышение качества оказания государственных (муниципальных) услуг, открытости и прозрачности деятельности органов публичной власти;

- обеспечения единого и равномерного развития территорий в связи с наличием существенной дифференциации в уровнях социально-экономического развития публично-правовых образований, требующих одновременно подходов (в части учета особенностей их экономического развития, географических условий, структуры населения и иных факторов) и унифицированных (в части учета приоритетов единой государственной политики) подходов при предоставлении межбюджетных трансфертов.

В связи с изложенным единство контура системы управления региональным и муниципальным развитием предлагается обеспечить за счет:

- выстраивания на федеральном, региональном и муниципальном уровнях строгой иерархии документов стратегического планирования, при которой документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по территориальному принципу, будут однозначно интегрированы в общую архитектуру;
- формирования требований к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований, с учетом необходимости их интеграции с положениями вышестоящих документов стратегического планирования;
- развития единой информационной системы стратегического планирования, обеспечивающей мониторинг достижения приоритетов, обозначенных в документах стратегического планирования, в том числе в части оценки влияния межбюджетных трансфертов не только на достижение результатов и показателей соответствующих государственных программ, но и вышестоящих документов стратегического планирования.

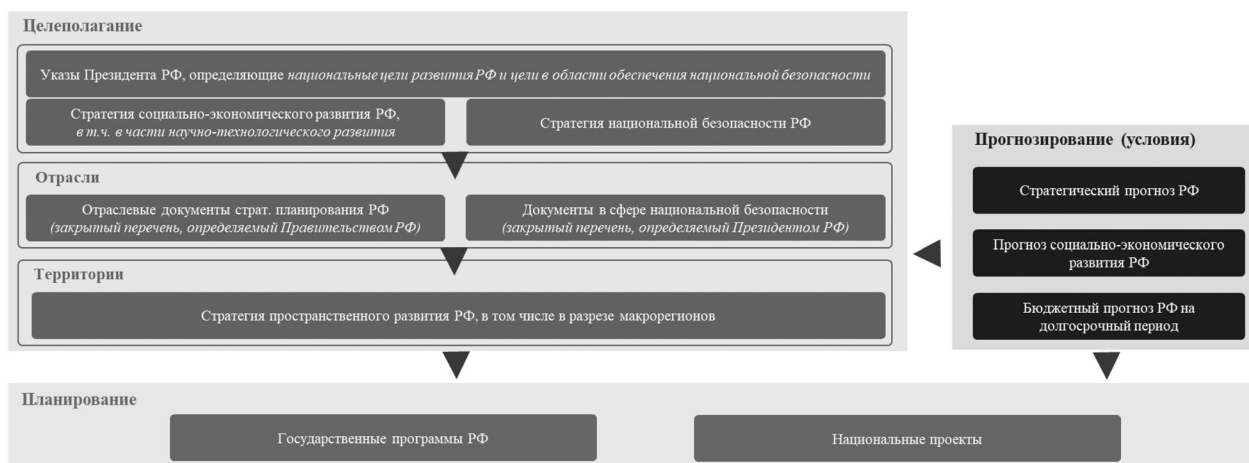


Рис. 1. Целевая модель системы управления развитием на федеральном уровне

Источник: составлено автором



Рис. 2. Целевая модель системы управления развитием на региональном уровне

Источник: составлено автором



Рис. 3. Целевая модель системы управления развитием на муниципальном уровне

Источник: составлено автором

Целевая модель системы управления развитием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях представлена на рис. 1-3, соответственно.

Предложенная модель системы управления развитием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях позволяет:

- сократить количество документов стратегического планирования, что упростит процедуры их формирования, актуализации и синхронизации;
- выстроить иерархию между документами, определяющими цели различного уровня. Так, верхнеуровневые цели будут устанавливаться в рамках указов Президента Российской Федерации и подлежать декомпозиции на уровне стратегий социально-экономического развития и национальной безопасности, декомпозированные цели, в свою очередь, будут уточнены в отраслевых документах и распределены в территориальных документах стратегического планирования с учетом имеющихся особенностей социально-экономического развития;
- обобщить приоритеты, определенные в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, с имеющимися ресурсами и конкретными мероприятиями (результатами).

В качестве конкретных мер по формированию единого контура системы управления региональным и муниципальным развитием предлагается учесть при доработке нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования (в частности, Закона № 172-ФЗ) следующие положения:

- на уровне субъектов Российской Федерации подлежат разработке стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (в рамках целеполагания), прогноз социально-экономического развития субъекта

Российской Федерации на долгосрочный период, бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (в рамках прогнозирования), государственные программы субъектов Российской Федерации (в рамках планирования и программирования);

- на уровне муниципальных образований подлежат разработке стратегия социально-экономического развития муниципального образования (в рамках целеполагания), прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период, бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период (в рамках прогнозирования), муниципальные программы (в рамках планирования и программирования);
- стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на период, не превышающий периода, на который разрабатывается стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
- стратегия социально-экономического развития муниципального образования разрабатывается на период, не превышающий периода, на который разрабатывается стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- стратегия пространственного развития Российской Федерации является единым документом стратегического планирования, разрабатываемым по территориальному принципу на федеральном уровне, в рамках которого учитываются положения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии национальной безопасности Российской Федерации, отраслевых документов стратегического планирования в облас-

ти социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, разработанных в рамках закрытых перечней таких документов;

- положения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии пространственного развития Российской Федерации — основа для разработки стратегий социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и социально-экономического развития муниципального образования;
- государственные программы субъектов Российской Федерации и муниципальные программы являются основными документами, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, учитывающими положения стратегий социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и социально-экономического развития муниципального образования, в рамках которых реализуются в том числе мероприятия комплексного характера (межотраслевые и межтерриториальные);
- документы стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований разрабатываются в рамках существующих государственных информационных систем: ГАС «Управление» (в части организации мониторинга реализации и формирования соответствующих витрин данных Правительства Российской Федерации), ГИС «Цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных» (в части ведения справочников ключевых показателей, учтенных в рамках соответствующих документов), ГИС УОФ «Электронный бюджет» (в части ведения государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, мониторинга использования бюджетных средств, формирования соответствующей отчетности).

Одним из важнейших аспектов организации единого контура системы управления региональным и муниципальным развитием является обеспечение полной прослеживаемости как процедур достижения ключевых приоритетов развития Российской Федерации, так и использования бюджетных средств, направленных на реализацию соответствующих мероприятий.

Пример целевой модели обеспечения прослеживаемости при формировании единого контура системы управления региональным и муниципальным развитием представлен на рис. 4.

В рамках вышеуказанной целевой модели необходимо выделить несколько ключевых аспектов:

- ключевые национальные цели развития Российской Федерации задаются Президентом Российской Федерации в рамках соответствующих Указов, достижение каждой цели характеризуется достижением соответствующих показателей, при этом не все показатели могут быть декомпозированы на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- показатели, характеризующие достижение национальных целей развития Российской Федерации, могут быть дополнительно «разложены на отдельные составляющие» в рамках нижестоящих документов стратегического планирования (например, достижение национальной цели «Сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи» характеризуется показателем «Увеличение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет к 2030 г.», при этом в рамках отдельных документов стратегического планирования достижение указанного показателя может быть охарактеризовано показателями «Смертность от болезней системы кровообращения», «Смертность от новообразований» и иными);
- в рамках стратегии пространственного развития Российской Федерации ключевые показатели

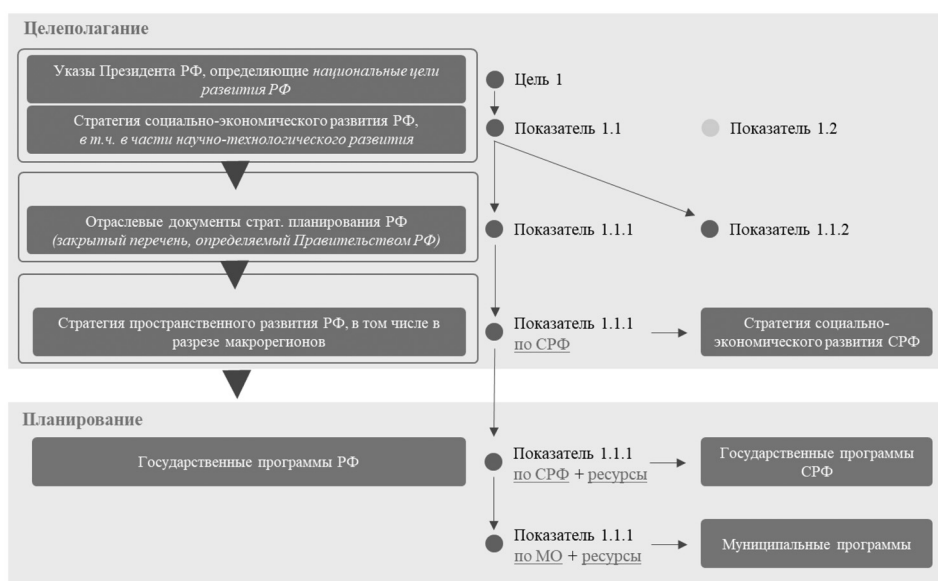


Рис. 4. Обеспечение прослеживаемости показателей и ресурсов в рамках целевой модели организации единого контура системы управления региональным и муниципальным развитием

Источник: составлено автором



Рис. 5. Формирование единого контура системы стратегического планирования

Источник: составлено автором.

декомпозируются по субъектам Российской Федерации и впоследствии включаются в соответствующие стратегии социально-экономического развития;

- соответствующая декомпозиция показателей и их значений в привязке с объемами бюджетных ассигнований также осуществляется в рамках формирования и реализации государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации;
- аналогично декомпозиция показателей и их значений в привязке с объемами бюджетных ассигнований проводится с уровня субъектов Российской Федерации на уровень муниципальных

образований в рамках формирования и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ.

Таким образом, в целях развития бюджетного федерализма в части формирования единого контура системы управления региональным и муниципальным развитием представляется необходимым осуществление следующих мер (рис. 5).

* * *

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841.
2. Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400057.
3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.». <http://kremlin.ru/events/president/news/73986>.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064.
5. И. Д. Раковский. Современная бюджетная политика: особенности и критерии оценки качества // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2022. № 3. С. 175-183.
6. С. П. Соляникова. Современные трансформации концепций и институциональных основ управления финансами государственного сектора // Финансы. 2022. № 9. С. 17-22.

References

1. Federal Law № 172-FZ dated June 28, 2014 «On Strategic Planning in the Russian Federation». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841.
2. Decree of the President of the Russian Federation № 633 dated November 8, 2021 «On Approval of the Fundamentals of State Policy in the field of strategic planning in the Russian Federation». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400057.
3. Decree of the President of the Russian Federation № 309 dated May 7, 2024 «On the National Development Goals of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the future up to 2036». <http://kremlin.ru/events/president/news/73986>.
4. Resolution of the Government of the Russian Federation № 786 dated May 26, 2021 «On the Management System of State Programs of the Russian Federation». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064.
5. I. D. Rakovskiy. Modern budget policy: features and criteria for quality assessment // Management and business administration. 2022. № 3. P. 175-183.
6. S. P. Solyannikova. Modern transformations of concepts and institutional foundations of public sector financial management // Finance. 2022. № 9. P. 17-22.