

338.264

¹*В. В. Мельников, ²А. Г. Бездудная*

¹Пятигорский институт (филиал) Северо-Кавказского федерального университета, г. Пятигорск, email: witalik87@list.ru

²Санкт-Петербургский государственный экономический университет, г. Санкт-Петербург, email: annaspbru@yandex.ru

СПЕЦИФИКА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Ключевые слова: стратегическое планирование, регион, социально-экономическое развитие.

В статье приводится результат анализа системы управления социально-экономическим развитием СКФО, рассматривается структура органов управления, ответственных за разработку и реализацию Стратегии СКФО, комплекс документов нормативно-правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития СКФО, приводится типология документов стратегического планирования в РФ, анализируются горизонты стратегического планирования действующих стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, входящих в состав макрорегиона СКФО, а также исследуется структура и хронология подготовки основных действующих документов стратегического планирования социально-экономического развития СКФО.

¹*V. V. Melnikov, ²A. G. Bezudnaya*

¹Pyatigorsk Institute (branch) North Caucasus Federal University, Pyatigorsk, email: witalik87@list.ru

²St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, email: annaspbru@yandex.ru

SPECIFICS OF STRATEGIC PLANNING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE NORTH CAUCASUS FEDERAL DISTRICT

Keywords: strategic planning, region, socio-economic development.

The article presents the result of the analysis of the management system of the socio-economic development of the North Caucasus Federal District, examines the structure of the management bodies responsible for the development and implementation of the Strategy of the North Caucasus Federal District, a set of documents of regulatory and legal regulation of strategic planning of socio-economic development of the North Caucasus Federal District, provides a typology of strategic planning documents in the Russian Federation, analyzes the horizons of strategic planning of existing strategies of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation that are part of the macro-region of the North Caucasus Federal District, and also examines the structure and chronology of preparation of the main existing documents of strategic planning of socio-economic development of the North Caucasus Federal District.

Глобальный экономический кризис, рост уровня неопределенности и риска в мировой хозяйственной системе, появление новых угроз для российской экономики в виде международных санкций, расширения протекционизма национальных правительств на мировых рынках заставляют задуматься о готовности органов власти к принятию эффективных, нацеленных на перспективу, управленческих решений, разрабатываемых в процессе стратегического планирования (стратегирования).

Объекты и методы исследования

Объектом исследования выступает Северо-Кавказский федеральный округ

(СКФО) как макрорегион. Предметом – стратегическое планирование социально-экономического развития СКФО. Исследование базируется на применении методов статистического и сравнительного анализа.

Результаты исследования и их обсуждение

Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа (Стратегия СЭР СКФО) «определяет основные направления, способы и средства достижения стратегических целей устойчивого развития и обеспечения национальной безопас-

ности» [1] РФ на территориях субъектов РФ, входящих в состав СКФО.

Необходимо отметить, что, явилось достаточно сложным определить единый орган власти, ответственный за эффективность разработки и реализации стратегии СКФО в виду их реорганизации. К тому же, на уровне федерального округа органы власти и вовсе отсутствуют, за исключением аппарата Полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Тем не менее, история подготовки Стратегии СЭР СКФО до 2025 года, а также анализ действующей системы государственного управления позволяет выделить следующие ключевые привлекаемые элементы структуры управления (рис. 1).

Правоммерно определить, что система государственного управления стратегическим планированием социально-экономического развития регионов проходит этап реформирования и, на сегодняшний день, основными субъектами стратегирования на уровне СКФО выступают:

1. Департамент социально-экономического развития СКФО Министерства экономического развития РФ, который «реализует комплекс мер, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития СКФО в пределах своей компетенции; разрабатывает и обеспечивает контроль за реализацией документов стратегического планирования, направленных на достижение стратегических целей устойчивого развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на территории макрорегиона» [2].

2. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, который «разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа» [3].

Таким образом, выявляется некоторое противоречие в процессе стратегического управления. В процессе формулирования обязанностей при указании функций «планирование»

и «контроль» в то же время отсутствует документальное закрепление функции «организация», то есть, по сути, не ясно, кто отвечает за реализацию стратегии. И причастны ли указанные выше субъекты к процессу реализации стратегии либо их деятельность направлена только на создание стратегических планов и контроль за их реализацией.

В некоторой степени к субъектам, воплощающим в жизнь стратегические цели можно отнести организации, сформированные Министерством экономического развития РФ – АО «Курорты Северного Кавказа» (создана в качестве единого центра управления проектом развития туристического кластера на территории СКФО) [4] и АО «Корпорация развития Северного Кавказа» (для развития инвестиционной среды) [5]. Но, первая причастна лишь к развитию сферы туризма, а вторая – к реализации Государственной программы РФ «Развитие СКФО», а не стратегии социально-экономического развития макрорегиона. То есть, их функции носят ограниченный характер.

Особенности современного состояния стратегического планирования социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа исследованы при помощи содержательного анализа, с применением методики комплексной оценки качества стратегического планирования, предложенной Международным центром социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» (ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр»») [6] (г. Санкт-Петербург), в том числе на предмет соответствия действующему федеральному законодательству в области стратегического планирования (Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [7], далее ФЗ № 172 от 28.06.2014 г.).

Нормативно-правовое регулирование стратегического планирования социально-экономического развития регионов страны в настоящее время проходит достаточно активный этап совершенствования и, к настоящему времени, представлено комплексом документов (табл. 1).

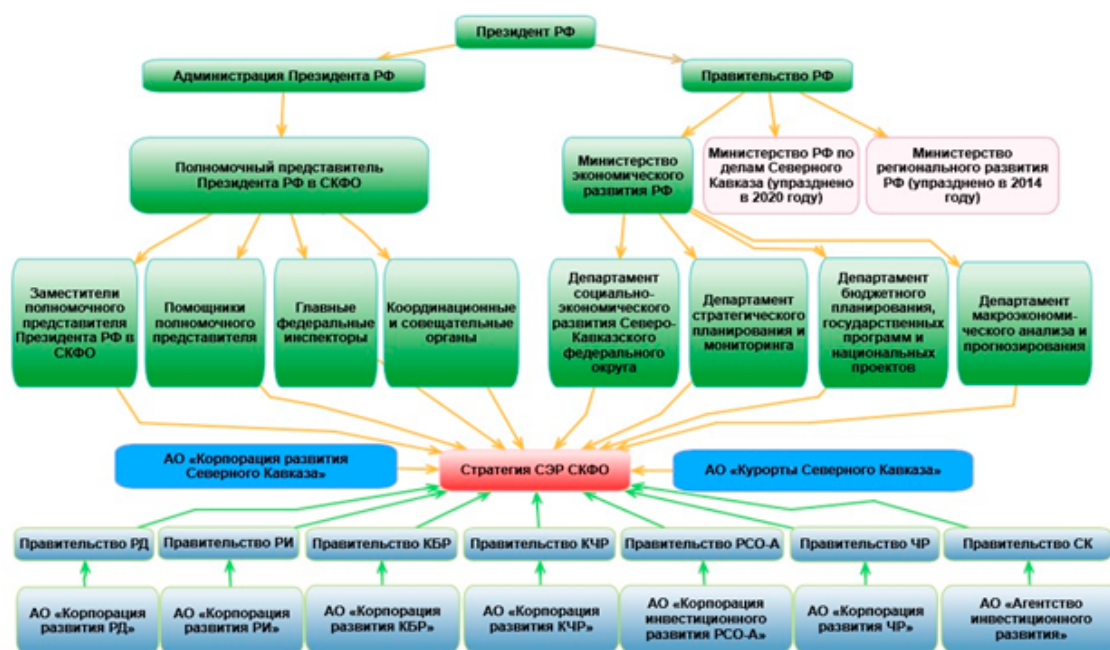


Рис. 1. Структура органов управления, ответственных за разработку и реализацию Стратегии СЭР СКФО (составлено автором)

В то же время, региональные системы управления на данный момент находятся на стадии формирования нормативно-правовой основы стратегического планирования.

Ключевым документом в области разработки стратегических планов социально-экономического развития регионов стал ФЗ № 172 от 28.06.2014 г. Федеральным законом создана правовая основа построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования Российской Федерации, позволяющей, в том числе, решать задачи социально-экономического развития региона [7].

Указанный федеральный закон предъявляет требования к составу и структуре документов стратегического планирования социально-экономического развития региона (табл. 2).

Видно, что, стратегия социально-экономического развития должна разрабатываться на всех уровнях государственного и муниципального управления (муниципальном; региональном; макрорегиональном; федеральном). В то же время, наблюдается допущение вариативности по другим категориям документов:

1. Отраслевые стратегии – обязательны только на федеральном уровне;

2. Планы по реализации стратегии социально-экономического развития обязательны только на муниципальном и региональном уровнях;

3. Прогнозы социально-экономического развития обязательны на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Таким образом, для уровня макрорегиона обязательным документом стратегического планирования является только стратегия социально-экономического развития, что усложняет процесс сопоставления с документами ниже- и выше-стоящих уровней управления.

В таблице 3 приведен результат определения перечня действующих стратегий социально-экономического развития СКФО и субъектов РФ, входящих в его состав.

Наблюдается явная разрозненность в установленных горизонтах планирования для действующих стратегий субъектов СКФО между собой, со стратегией СЭР СКФО и СЭР РФ – ввиду неравномерности фактических сроков подготовки стратегических планов возникла ситуация, когда в одних регионах-субъектах СКФО разработаны и приняты к реализации новые стратегические планы, в других еще действуют документы предыдущего периода планирования/

Таблица 1

Комплекс документов нормативно-правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития СКФО*

Уровень документа	Наименование документа
Федеральные законы РФ	Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
Постановления Правительства РФ	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования»
	Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2015г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»
	Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования»
	Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов»
	Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации»
	Постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2016 г. № 30 «Об утверждении Правил осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов»
	Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 2016 г. № 1045 «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации»
Приказы Министерства экономического развития РФ	Приказ Минэкономразвития России от 11 апреля 2016 г. № 218 «Об утверждении формы представления сведений участниками разработки стратегии социально-экономического развития Российской Федерации»
	Приказ Минэкономразвития России от 2 мая 2017 г. № 216 «Об утверждении формы доклада о реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации»
	Приказ Минэкономразвития России от 23 марта 2017 г. № 132 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации»

*Составлено автором

Таблица 2

Типология документов стратегического планирования в РФ*

Вид документа / Уровень документа	Документы целеполагания	Документы целеполагания по отраслевому и территориальному принципу	Документы прогнозирования	Документы планирования и программирования
Федеральный	Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ	Стратегия пространственного развития	Стратегический прогноз	Основные направления деятельности Правительства РФ
	Стратегия СЭР	Стратегии отраслей экономики	Прогноз СЭР на долгосрочный период	Государственная программа вооружения
	Стратегия национальной безопасности	вариативно	Прогноз СЭР на среднесрочный период	Схемы территориального планирования
	Стратегия научно-технологического развития	вариативно	Прогноз научно-технологического развития РФ	Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти
Макро-региональный	Стратегия СЭР	вариативно	вариативно	вариативно
Региональный	Стратегия СЭР	вариативно	Прогноз СЭР на долгосрочный период	План мероприятий по реализации стратегии СЭР
	вариативно	вариативно	Прогноз СЭР на среднесрочный период	Государственные программы субъекта РФ
	вариативно	вариативно	Бюджетный прогноз на долгосрочный период	Схема(-ы) территориального планирования субъекта(-ов) РФ
Муниципальный	Стратегия СЭР	вариативно	Прогноз СЭР на долгосрочный или среднесрочный период	План мероприятий по реализации стратегии СЭР
	вариативно	вариативно	Бюджетный прогноз на долгосрочный период	Муниципальные программы

* Составлено автором по ФЗ № 172 от 28.06.2014 г.

Таблица 3

Горизонты стратегического планирования действующих стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, входящих в состав макрорегиона СКФО

Срок планирования / Регион	2025	2030	2034	2035	2040
РД	действует	-	-	в разработке	-
РИ	-	действует	-	-	-
КБР	-	-	утратила силу	-	действует
КЧР	-	-	-	действует	-
РСО-А	утратила силу	действует	-	в разработке	-
ЧР	утратила силу	-	-	действует	-
СК	утратила силу	утратила силу	-	действует	-
СКФО	действует	-	-	в разработке	-
РФ	действует	-	-	в разработке	-

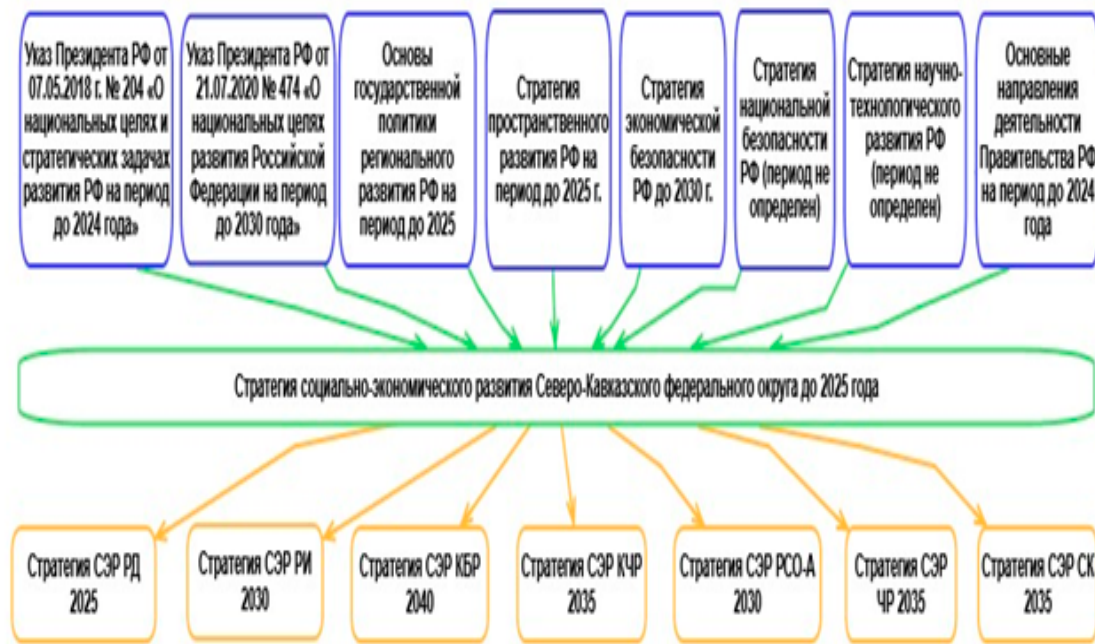


Рис. 2. Структура основных действующих документов стратегического планирования социально-экономического развития СКФО (составлено автором)

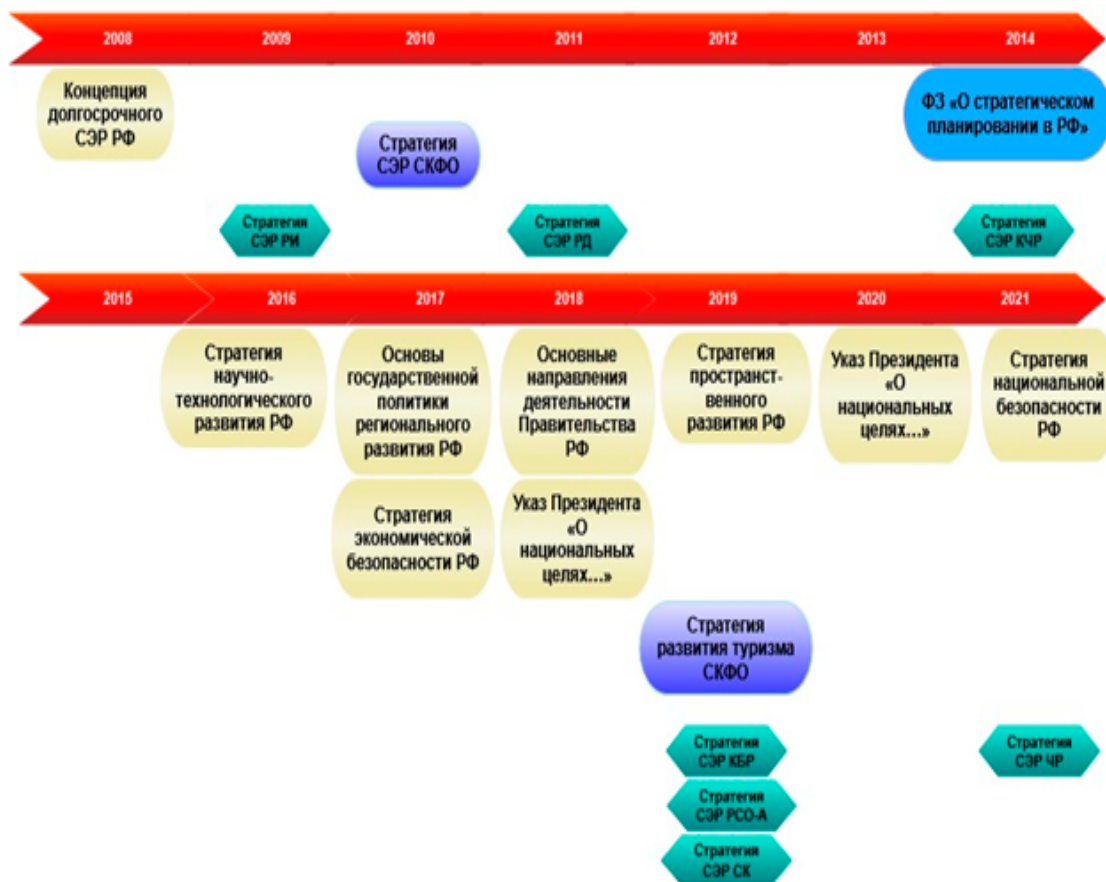


Рис. 3. Хронология подготовки документов стратегического планирования в регионах СКФО (составлено автором)

При этом даже новые стратегии отличаются между собой (ЧР, СК, КЧР – 2035, КБР – 2040), а также, в совокупности, горизонты планирования стратегий субъектов СКФО не соответствуют горизонту планирования общей стратегии СКФО (2025), которая, в свою очередь, не соответствует по срокам основному документу федерального уровня (2025).

В виду изменения нормативной базы стратегического планирования, допущения вариативности в составе документов, возникла ситуация разрозненности в наличии тех или иных документов, как по составу, так и по горизонту планирования (рис. 2)

Если проследить хронологию подготовки стратегических документов,

то также наблюдается несогласованность в деятельности органов власти (рис. 3).

Выводы

Видно, что стратегии некоторых субъектов (Стратегия СЭР РИ, Стратегия СЭР РД) и, главным образом, Стратегия СЭР СКФО могут не соответствовать требованиям актуального законодательства РФ в области стратегического планирования, поскольку приняты ранее. Отсутствует актуальная Стратегия СЭР на федеральном уровне. Практически все Стратегии СЭР (кроме ЧР) могут не учитывать требования последнего Указа Президента и принятых позднее федеральных стратегий.

Библиографический список

1. Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р. [Электронный ресурс]. URL: <https://krskfo.ru/strategiya-razvitiya/2025-plan/>. (Дата обращения: 01.07.2021).
2. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d37/>. (Дата обращения: 01.07.2021).
3. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изменениями и дополнениями от 04.02.2021 г.). [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12119586/>. (Дата обращения: 01.07.2021).
4. Официальный сайт компании АО «Курорты Северного Кавказа». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ncrc.ru/>. (Дата обращения: 06.07.2021).
5. Официальный сайт компании АО «Корпорация развития Северного Кавказа». [Электронный ресурс]. URL: <https://krskfo.ru/>. (Дата обращения: 06.07.2021).
6. Официальный сайт компании ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр»». [Электронный ресурс]. URL: <https://leontief-centre.ru/>. (Дата обращения: 06.07.2021).
7. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/. (Дата обращения: 06.07.2021).