

УДК 332.14

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПЛЮСЫ, ВОПРОСЫ И ПРОБЛЕМЫ¹****А.П. Кулаев**

Институт экономики и организации
промышленного производства СО РАН
E-mail: apkulaev@mail.ru

А.А. Казак

Совет депутатов города Новосибирска
E-mail: kazak_1954@mail.ru

В статье рассмотрены проблемы системы планирования социально-экономического развития Российской Федерации и ее подсистем в связи с реализацией Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Показано, что ряд положений закона диссонирует с реальными экономическими процессами. В статье сформулированы проблемы, без решения которых процесс стратегического планирования рискует остаться формальным. Обоснована необходимость изменения парадигмы государственного планирования и управления в свете реализации принятого закона и проблем современного экономического развития.

Ключевые слова: стратегическое планирование, системный подход, реализующая система.

**STRATEGIC PLANNING IN RUSSIA:
BENEFITS, QUESTIONS AND ISSUES****A.P. Kulaev**

Institute of Economics and Industrial Engineering
of Siberian Branch of Russian Academy of Science
E-mail: apkulaev@mail.ru

A.A. Kazak

Council of Deputies of Novosibirsk
E-mail: kazak_1954@mail.ru

The article considers the issues of planning of social and economic development of the Russian Federation and its subsystems in connection with implementation of the Federal law «On strategic planning in the Russian Federation». It is demonstrated that a number of provisions of the law are in discord with real economic processes. The article formulates the issues, essential to the process of strategic planning. The need for change of the paradigm of state planning and management in the light of implementation of the adopted law and the issues of the modern economic development is proved.

Keywords: strategic planning, system approach, implementing.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект №16-02-00157).

Введение. Известно, что благополучие страны и ее регионов в значительной степени зависит от действующей системы управления. Система управления представляет собой не просто набор отдельных элементов воздействия на объекты управления, а целостную совокупность взаимосвязанных элементов, обеспечивающих весь процесс социально-экономического развития от постановки цели до решения тех проблем, с которыми связана их реализация. Система управления включает планово-прогнозную деятельность, институциональную подсистему, в которую входят различные организационные структуры, а также инструменты механизма управления, в том числе и законодательно-правовые документы, призванные определить контуры взаимодействия различных структур управления. Одним из таких документов является Федеральный закон № ФЗ-172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон).

Предложение Н.А. Лебедевой [3] открыть дискуссию по проблемам стратегического планирования натолкнуло авторов на мысль осуществить анализ процесса стратегического планирования, представленного в Законе с позиции современной теории и практики и возможностей его реализации в существующей парадигме управления экономической системой.

Ряд положений, изложенных в настоящей статье, носят дискуссионный характер.

Со дня вступления в силу Закона прошло более года. В течение этого времени был подготовлен ряд подзаконных актов, регламентирующих порядки разработки, корректировки, мониторинга документов стратегического планирования. Аналогичные процессы происходят на региональном и муниципальном уровнях. В процессе формирования системы взаимосвязанных и согласованных между собой документов Стратегического планирования требуется решение многих вопросов. Такая деятельность находится только в начале пути и требует серьезной методологической проработки и широкого экспертного обсуждения. В этом, пожалуй, и заключается главная роль Закона – он заставляет серьезно задуматься над системой планирования в целом, и не только над ее стратегической составляющей. В процессе рассмотрения закона были выявлены определенные вопросы и проблемы. Если вопросы можно снять путем разъяснений положений Закона, внесением изменений в Закон и принятием подзаконных актов, то проблемы можно решить только проведением серьезных реформ в той или иной сфере.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 536 под стратегическим планированием в России понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития России и обеспечения национальной безопасности.

С общеметодических позиций системного подхода «одно из основных назначений интегрированного планирования состоит в создании иерархии целей и задач, основанной на предварительно составленных прогнозах развития окружающей среды и внутренних ресурсов организации. Такой подход к планированию позволяет согласовать решения, принимаемые в любой из функциональных областей, с решениями в других областях. В соответствии с системным подходом планирование можно рассматривать

как средство изменения систем» [4, с. 74]. «Управление – это функция системы, которая обеспечивает направление деятельности в соответствии с планом, или, другими словами, удерживает в допустимых пределах отклонение системы от поставленных перед ней целей» [4, с. 134], под организацией понимается «...совокупность людей, материалов, механизмов и других ресурсов, интегрированных в единую социальную систему и привязанных к цели, которая достигается с помощью ряда последовательных взаимодействий ее элементов» [4, с. 105].

В целом же система целевого планирования и управления в обязательном порядке содержит в себе несколько взаимосвязанных и взаимозависимых элементов: цель; задачи; политики (способы достижения целей: рыночные инструменты, директивные инструменты); организация (целереализующая система); управляющая система; ресурсы.

Поскольку это целостная и взаимосвязанная система, недоучет важности отдельного элемента приведет к существенному падению эффективности всей системы по достижению поставленной цели. Анализ с этих позиций системы планирования и управления достижением целей выявил серьезные проблемы.

Специалисты в области планирования отмечают, что до настоящего времени прослеживается разрыв между содержанием и параметрами долгосрочных документов планирования – концепциями, стратегиями, доктринами и среднесрочными документами планирования [5]. Что касается определения целей и задач – важнейших элементов системы стратегического планирования, то здесь не реализуются ни система документов, ни последовательность их принятия и преемственность, которые определялись Федеральным законодательством. Даже на федеральном уровне, например, Бюджет РФ на 2011 г. формировался без учета Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг., так как Прогноз был представлен позже формирования бюджета. На муниципальном уровне такая ситуация была частым явлением. Несмотря на норму о планировании на долгосрочную (10–20 лет), среднесрочную (5–10 лет) и краткосрочную (3–5 лет) перспективы, подавляющая часть документов планирования была с горизонтом 3 года (краткосрочные). Это свидетельствует о практической утере таких важнейших институтов стратегического планирования, как комплексность и сбалансированность.

Серьезную проблему представляет реализация «Принципа измеряемости целей», декларируемого в п. 11 ст. 7 Закона. Принцип означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования.

Объектами стратегического планирования являются территории, отрасли, производственные объекты (ст. 3 подп. 26–36). Используемая система ОКВЭД для целей стратегического планирования нуждается в серьезном развитии.

Случаи очевидно неудачной группировки видов экономической деятельности в настоящее время не исключение. Так, в единую группу, согласно ОКВЭД, попали операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг, которая включает в себя разделы: 70 – Операции с недвижимым имуществом; 71 – Аренда машин и оборудования без оператора; прокат бытовых изделий и предметов личного пользования; 72 – Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий; 73 – Научные исследования и разработки; 74 – Предоставление прочих видов услуг.

Очевидно, что приведенные виды деятельности имеют различную природу, исходные условия и разнохарактерные результаты.

Другой проблемой измеримости в условиях стратегического планирования является уровень агрегирования экономических показателей. Агрегированные показатели темпов роста машиностроения в стоимостном выражении не отражают всех глубинных процессов, происходящих в структуре отрасли. Измерить эти процессы на основе ОКВЭД – достаточно сложная задача.

Возникают обоснованные опасения о соответствии системы ОКВЭД задачам стратегического планирования. Особенно проблема измерения параметров экономического развития возникает в связи с острой необходимостью реиндустриализации Российской экономики и недавно (с 2014 г.) обострившейся проблемой импортозамещения. Решение этих проблем по важности сравнимо с известным планом ГОЭЛРО.

Политики (способы достижения целей: рыночные инструменты, директивные инструменты). Это направление организации системы планирования и управления экономикой в современных либеральных парадигмах вообще не рассматривается. При наличии в государственной собственности более половины производственного потенциала Правительство целенаправленно отходило от методов прямого управления. Выдвигаемый сегодня на первый план программный принцип управления вызывает много вопросов: во-первых, масштабы использования этого принципа, во-вторых, глубина его применения. Что касательно масштабов применения программного принципа, то здесь существуют серьезные замечания.

Согласно ст. 7 п. 13 Закона программно-целевой принцип означает 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.

Программно-целевой подход как инструмент решения сложных экономических и других проблем в России и в мире применяется достаточно давно и используется, как правило, в тех случаях, когда традиционное планирование от достигнутого уровня не может быть применено в принципе, ввиду отсутствия «этого достигнутого уровня», т.е. в тех случаях, когда система должна приобрести новые качества, должны быть созданы новые, ранее не существовавшие элементы системы, сформированы связи между традиционными и новыми элементами системы. В этом случае ставится

цель, определяется система ее достижения, разрабатывается программа ее достижения, определяются ресурсы и создается орган управления программой. Сегодня в социальной и экономической деятельности России достаточно сфер, в которых традиционные методы планирования вполне адекватны. Характер проблемы, ее сложность – вот что является основанием выбора метода ее решения.

Программирование – инструмент более интеллектуалоемкий. В сфере государственного и муниципального планирования и управления кадрового ресурса для повсеместного перехода на программно-целевой метод недостаточно. В этой связи представляется, что в Законе следует четче определить круг проблем, для решения которых целесообразно применение программно-целевого принципа.

Кроме этого в понятийном аппарате закона (ст. 3) содержание понятий «планирование» и «программирование» по существу не различается.

Что касается глубины применения программного подхода, то рассмотрим это на примере подпрограммы «Станкоинструментальная промышленность» государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Объем финансирования подпрограммы – 1 % от всего объема финансирования программы [6]. Сегодня реализация данной подпрограммы начинается с уровня, который достигла станкоинструментальная промышленность к 2011 г. В РФ в 2011 г. по сравнению с РСФСР в 1990 г. производство станков составило 3,4 %. Российский рынок заполнила импортная продукция, которая в этот период занимала до 90 %, а в некоторых случаях, в отдельных сегментах и полностью весь российский рынок. Российские производители ближайšie три года будут занимать около 6 % рынка станков с ЧПУ, даже несмотря на то, что за 2015 г. рост составил около 60 %. В целом рынок станкостроения в 2015 г. оценивался приблизительно в 100 млрд руб. Доля импорта сегодня оценивалась почти в 80 % и выше.

В 2015 г. поддержка отрасли за счет бюджета составила около 1,5 млрд руб. В этом году на поддержку станкостроения предусмотрено 2,7 млрд руб., в том числе свыше 1,2 млрд предназначено на финансирование проектов развития серийных производств станкоинструментальной продукции. Это достаточно скромный объем инвестиций.

Однако, если посмотреть другие базовые отрасли производства средств производства и направления, то подпрограммы по их развитию из бюджета не поддерживаются вообще. Это подпрограммы по развитию сельскохозяйственного машиностроения, машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности, машиностроение специализированных производств (строительно-дорожная и коммунальная техника, пожарная, аэродромная, лесная техника), тяжелое машиностроение, металлургия, силовая электротехника и энергетическое машиностроение, индустриальные парки.

Целереализующая система (организация). В Законе понятие «организация» заменено понятием «участники стратегического планирования». При этом понятие «участник стратегического планирования» определено в Законе противоречиво и неоднозначно. С одной стороны, в законе не дается общего определения понятия «участник стратегического планирования».

Вместо этого в ст. 9 «Участники стратегического планирования» дается закрытый перечень государственных и муниципальных органов власти – участников стратегического планирования и ряд отсылочных норм.

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

В подп. 1.8 и 2.6 ст. 9 делается отсылка на ст. 2 Закона, т.е. «иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, указанными в ст. 2 Федерального закона».

Исходя из того, что Закон имеет точный смысл («закон буквален»), можно сделать вывод, что участниками стратегического планирования в Российской Федерации являются физические и юридические лица и не только Российской Федерации, являющиеся субъектами и объектами норм права, указанными в ст. 2. Очевидно, эту норму Закона следует конкретизировать до уровня, не допускающего разночтения и размытого понимания.

Что касается полномочий иных участников – иных органов и организаций, то такие полномочия не предусмотрены ст. 10 «Полномочия участников стратегического планирования» и иными статьями Закона. А это важно, так как экономическая деятельность осуществляется именно в «иных» организациях – субъектах экономической деятельности (госкорпорации, ОАО и др), как государственной и муниципальной, так и частной собственности. Исключение таких участников из фактической деятельности по стратегическому планированию представляется ошибочным.

Кроме этого следует иметь в виду, что за последние десятилетия произошла серьезная производственно-технологическая деформация Российской экономики как целереализующей системы [2]. Объемы выпуска высокотехнологичной продукции в современной России ниже отметок 20-летней давности в 3–5 (а порой и в 30) раз.

Доля России на мировом рынке наукоемкой продукции за период 1990–2011 гг. сократилась с 7,5 до 0,3 %. По итогам 2011 г. доля машин и оборудования в совокупном объеме экспорта товаров опустилась ниже 3,9 %, тогда как в экономиках Египта и Эфиопии аналогичный показатель превышает 4,6 и 4,8 % соответственно. Доля машин, оборудования и транспортных средств в товарной структуре импорта РФ растет: в 2000 г. она составляла 31,1 %, в 2003 – 37,4, в 2004 – 41,2, в 2005 – 44,0, в 2006 – 47,7 % соответственно.

В Новосибирской области ситуация аналогичная. На фоне роста добычи углеводородов происходит снижение производства машиностроительной и других видов продукции. Производство продукции промышленности в 1991/ 2013 гг.: добыча угля, тыс. т – 876,0/5092,5; добыча нефти, тыс. т – 11,0/565,2; крупные электрические машины, шт. – 1532/165; станки металлорежущие, шт. – 943/6; сельхозмашины, шт. – 23061/113; трикотажные изделия, тыс. шт. – 5825,0/1352,7.

Особую обеспокоенность вызывают изменения в отраслях, представляющих собой базу воспроизводственных процессов – производство средств производства – станкостроение и инструментальное производство. И в России, и в Новосибирской области производство этих видов продукции за последние десятилетия сократилось от 30 до 157 раз. В условиях неустойчи-

вых внешнеэкономических связей в сфере поставок такого вида товаров эта проблема превращается в проблему сохранения национального суверенитета.

У правительственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» есть серьезный недостаток, который может свести на нет все усилия. Государство пытается совершить техническую революцию в отраслях промышленности без институциональных изменений.

Разработка отдельных, даже самых совершенных станков без встраивания их в единый технологический процесс не эффективна. С начала технического перевооружения предприятий объем замены станочного парка составляет около 30 тыс. станков ежегодно. Это в основном рядовое оборудование. Такими темпами полное обновление предприятий новыми станками произойдет примерно через 30 лет.

Необходимость институциональных изменений сегодня понимается в Минпромторге РФ. Но эта проблема носит системный характер, и ее решение требует смены парадигмы и организации новых или воссоздания зарекомендовавших в свое время институтов развития.

Из вышеприведенного вытекает следующая проблема Стратегического планирования – проблема комплексного и сбалансированного развития народного хозяйства России. Закон (п. 3 ст. 1) регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления. Среди полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования заявлено обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на соответствующем уровне. Из этого следует, что приватизированные предприятия и вновь созданный частный бизнес не участвуют в процессе стратегического планирования. При этом к этому бизнесу относятся во многом базовые отрасли и отрасли научно-технического прогресса. А это означает, что сбалансированного стратегического развития в целом экономики России достичь можно лишь с долей вероятности, при этом не очень высокой. Увеличить долю малого и среднего бизнеса в ВВП к 2020 г. до 60–70 % – такова одна из задач, поставленных перед Правительством Президентом России [8]. Естественно в таких условиях роль и инструменты стратегического планирования должны быть пересмотрены. Проблемы вовлечения частного бизнеса в стратегическое планирование и реиндустриализацию сегодня чрезвычайно актуальны и требуют своего решения. Это в свою очередь требует изменения парадигмы экономического развития и планирования, вплоть до усиления централизованного управления отдельными отраслями и сферами экономики России и национализации ряда предприятий.

Управляющая система. Полномочия участников стратегического планирования Законом определены в гл. 2 (ст. 4–6) и ст. 10.

В целом эти нормы закона обозначают полномочия в сфере обеспечения взаимодействия между уровнями власти, однако, если обратиться к

полномочиям участников стратегического планирования (ст. 10), то можно заметить, что механизмы взаимодействия между уровнями власти по решению задач 1 и 7 стратегического планирования – взаимодействие и координация сужаются до уровня «предметов совместного ведения» (подп. 3.2 ст. 10). За пределами полномочий участников стратегического планирования остаются вопросы взаимодействия, прямых и обратных связей элементов целостной социально-экономической системы Российской Федерации; по сути, не реализуется общеметодологический принцип «системности» и в связи с этим не формируется и не может быть сформирована сама «система стратегического планирования».

В настоящее время просматривается отсутствие целостной системы планирования и управления народнохозяйственным комплексом страны. Остановимся подробнее на институциональной структуре системы управления (управляющей системы). Важнейшим институтом планирования и управления является институт комплексности и сбалансированности. Обеспечить эффективность этого института призвана система планирования и управления.

В условиях СССР управлением народнохозяйственным комплексом осуществлялось через систему министерств и ведомств. В СССР для каждого производственного направления было создано свое министерство, которое управляло предприятиями. Практически все предприятия находились в государственной собственности. В свою очередь Министерства объединялись Советом министров СССР. Вопросы решения перспективных технологических и научных проблем решали два союзных ведомства: Академия наук СССР и Государственный комитет по науке и технике СССР (ГКНТ СССР) и множество отраслевых НИИ и КБ. Вопросы сбалансированного перспективного и текущего развития и экономического воспроизводства решали ГКНТ СССР, Госплан СССР, Госснаб СССР и специализированные строительные министерства Союзного и республиканского уровня.

В отдельные периоды количество общесоюзных отраслевых министерств в СССР достигало (по разным оценкам) 150, количество их росло с появлением новых отраслей, требующих самостоятельного планирования и управления.

Иными словами, в свое время существовала целереализующая система и система управления достижения целей. Эти системы продемонстрировали свою эффективность и не исчерпали своего потенциала развития, о чем свидетельствует современный опыт КНР. В 1991 г. после распада СССР многие государственные предприятия были приватизированы, министерства распущены.

Сегодня в составе Правительства Российской Федерации имеется 22 Министерства, из них отвечающих за экономическое развитие страны – 7 [9]. Это министерства промышленности и торговли; связи и массовых коммуникаций; сельского хозяйства; строительства и ЖКХ; транспорта; экономического развития; энергетики.

Так, в составе министерства экономического развития – 30 департаментов, в том числе департамент государственного регулирования экономики, департамент оценки регулирующего воздействия. Из анализа решаемых задач этими двумя департаментами следует, что их деятельность направле-

на на снижение избыточности государственного регулирования и расширение индикативного начала в системе планирования.

Департамент развития секторов экономики является структурным подразделением центрального аппарата Минэкономразвития России, осуществляющим функции по проведению мониторинга, анализа состояния и перспектив развития секторов промышленности, топливно-энергетического, транспортного, агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов, сферы информационно-коммуникационных технологий в рамках компетенции Министерства, разработке прогнозов их развития на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды и ведет иную деятельность в рамках индикативного планирования.

Похожая ситуация наблюдается и в департаменте регионального развития, департаменте стратегического и территориального планирования, департаменте тарифного регулирования и анализа внешнеэкономической деятельности и в других департаментах.

Выполненный анализ задач и функций основных департаментов министерства экономического развития показывает отсутствие в системе деятельности министерства такого института, как комплексность, и только некоторые признаки присутствия такого института, как сбалансированность (балансы по отдельным категориям товаров), что вызвано чрезмерной открытостью экономики России, о причинах которой нужно говорить отдельно.

Вопросами *выработки политик достижения целей и решения задач*, т.е. выбора инструментов достижения целей с использованием рыночных и директивных механизмов в системе Минэкономразвития РФ фактически комплексно никто не занимается.

Анализ *структуры министерства промышленности и торговли* свидетельствует также о либерализации процесса управления промышленностью. Из 24 департаментов министерства непосредственно вопросами развития отраслей промышленности заняты 10 департаментов. Основные типы задач, решаемых такими департаментами, и выполняемых ими функций приведены на примере некоторых департаментов.

Департамент стратегического развития и проектного управления решает 21 задачу, из которых 5 задач связано с методическим сопровождением реализации программ, проектного управления, социального развития, применению новых инструментов промышленной политики; 16 задач связано с анализом и прогнозированием развития, учетом результатов НИОКР, общим руководством, координацией и управлением подведомственным имуществом, организацией, координацией, формированием подходов по сферам деятельности Министерства. Задач, связанных со стратегическим развитием промышленности, среди них нет.

Одним из департаментов, являющимся базовым в развитии технологий и промышленного производства, является *департамент станкостроения и инвестиционного машиностроения*. Департамент в соответствии с возложенными на него задачами в установленном порядке осуществляет 48 функций, из которых 47 функций касаются подготовки предложений, анализа состояния отрасли, разработки проектов законов, участия в подготовке предложений и т.д. Лишь одна функция обеспечивает реализацию

и контроль за ходом исполнения федеральной адресной инвестиционной программы, подпрограмм в рамках государственных программ, а также инвестиционных проектов и государственных контрактов в отраслях промышленности, входящих в сферу деятельности департамента. О масштабах таких программ, можно судить по отчету Министра промышленности и торговли РФ на Заседании президиума Совета при Президенте по модернизации экономики и инновационному развитию России «О развитии станкоинструментальной промышленности» 15 марта 2016 г. в Коломне Московской области. Согласно докладу, в 2015 г. производство станков с числовым программным управлением приросло примерно на 60 %. При сохранении такого темпа производства на переоснащение всего станочного парка может потребоваться около 30 лет. Сдержать влияние на отрасль негативных макроэкономических факторов сегодня удается во многом благодаря реализации комплекса мер господдержки регуляторного и финансового характера. В первую очередь речь идет о введении ограничений на поставку иностранной продукции при наличии российских аналогов, а также введении в 2015 г. механизма установления доли закупаемого отечественного механообрабатывающего оборудования при реализации госпрограмм с поэтапным повышением такого порога. Если в 2015 г. это было 10 %, в 2016 г. – уже от 20 до 30 % по ряду направлений, и к 2020 г. планируется выйти на 60 %. Этот, доказавший свою эффективность инструмент, по мнению министра, можно рассматривать и распространить в том числе и по другим институтам развития [7].

Из этого следует два основных вывода. Во-первых, масштабы подпрограммы развития станкоинструментальной промышленности необходимо увеличивать, во-вторых, директивные методы регулирования экономическим развитием в современных условиях жесткой конкуренции и санкций обладают неоспоримым преимуществом по сравнению с экономическими регуляторами.

Примером более распространенных директивных инструментов управления является департамент оборонно-промышленного комплекса, основными задачами которого являются обеспечение координации работ по формированию и реализации государственной политики в области развития ОПК и обеспечение реализации Министерством функций ответственного исполнителя государственных программ и государственного заказчика федеральных целевых программ в установленной сфере деятельности Департамента. Департамент в соответствии с возложенными на него задачами в установленном порядке осуществляет 42 функции, 24 из которых связаны с непосредственным управлением, планированием, финансированием и развитием подведомственных предприятий с использованием в основном директивных методов. Успешность развития предприятий ОПК определяется сегодня в основном этим.

На уровне субъекта Федерации структура управления экономическим развитием практически полностью дублирует федеральный уровень с небольшими вариациями. В Новосибирской области из 16 министерств и ведомств Правительства вопросами экономического развития занимается 7: министерство экономического развития, министерство сельского хозяйства, министерство строительства, департамент информатизации и развития те-

лекоммуникационных технологий, министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики, министерство промышленности, торговли и развития предпринимательства, министерство транспорта и дорожного хозяйства. Круг полномочий правительства субъекта Федерации еще более узок. Это продемонстрировали работа над программой реиндустриализации экономики Новосибирской области и форма итогового документа.

Существенная проблема современного стратегического планирования заключается в несбалансированности целей и задач с ресурсами, необходимыми для их достижения и решения. Заявленные в стратегиях округов мероприятия не увязаны с ресурсами, т.е. с бюджетом РФ. Кроме этого и отраслевые документы планирования имели значительные недостатки, не имели согласованности с территориальными документами планирования. Нормативно-правовая база, определяющая комплексность документов стратегического планирования, фактически отсутствовала [5]. Разрабатываемые программы на региональном и муниципальном уровнях страдали и страдают отсутствием реалистичности в части ресурсной обеспеченности. Яркий пример этого – долгосрочная целевая программа «Государственная поддержка комплексного развития Советского района г. Новосибирска и Новосибирских научных центров СО РАН и СО РАМН на 2013–2017 годы». Программа утверждена постановлением Правительства Новосибирской области № 41-п от 01.02.2013 г.

Поскольку программа не была взаимоувязана с бюджетными ресурсами, на федеральном и региональном уровнях шло ее «уточнение» по пути сокращения бюджетного финансирования. В дальнейшем программа исчезла из поля планирования.

В 2014 г. из 34 государственных программ Новосибирской области более 80 % программ связаны с расходными статьями регионального бюджета (культура, здравоохранение, общественные инициативы, строительство жилья и т. д.), но очень мало программ, которые были бы направлены на развитие реального сектора экономики и пополнение доходной части бюджета (промышленность, наука, сельское хозяйство и т.д.). Существующий дисбаланс в процессе программирования простого расходования средств в сторону действительного экономического развития региона должна преодолеть целостная система стратегического планирования.

Практика рассмотрения применения Закона в крупном муниципальном образовании – г. Новосибирске – выявила свои вопросы. Как отмечают сотрудники Мэрии г. Новосибирска, сегодня актуальны вопросы, связанные с методической базой стратегического планирования, не согласованностью сроков разработки и принятия документов планирования, перспективами ведомственных целевых программ и ряд других вопросов.

Таким образом, комплексной задачей является обеспечение согласованности разрабатываемых на разных уровнях управления стратегических документов в отсутствие достаточного методического инструментария на государственном уровне.

Во всем перечне вопросов в большей степени актуальны вопросы правоприменения Закона на региональном и муниципальном уровнях, а также наиболее «острые» и «неудобные» нормы закона, не имеющие четкого толкования.

Заключение. В Законе не нашли места положения о предплановых работах. Ст. 14 Закона обозначает общие черты системы, которая будет хранить и предоставлять имеющуюся информацию участникам стратегического планирования. Представляемая статьей 14 информация – лишь верхушка айсберга всего информационного массива, который необходим для стратегического планирования. К сожалению, Закон не определяет, каким образом будет формироваться исходная информация для осуществления Стратегического планирования. Институциональная база для решения этой задачи слаба. Ранее выполняющая эту задачу сеть отраслевых НИИ разрушена. По данным В.Г. Варнавского [1], с 1990 г. по настоящее время в стране прекратили существование 4500 прикладных (отраслевых) научно-исследовательских институтов. Из 6000 (1990 г.) их осталось всего 1500 (2005 г.), которые за редким исключением существуют номинально. Понятие «отраслевая наука» фактически умерло, новая система не сформировалась. Исходная, предплановая информация является фундаментальной для адекватного и эффективного Стратегического планирования. При этом важнейшая роль в формировании исходной базы должна принадлежать муниципалитетам, которые в системе стратегического планирования выглядят чрезвычайно скромно. Если рассмотреть полномочия, то не трудно заметить, что муниципальная власть занимает скромное место в системе Стратегического планирования, а в системе реализации документов стратегического планирования вообще отсутствует. Но если принять во внимание, что именно на территории муниципалитетов проживает 100 % жителей, действует 100 % субъектов экономической деятельности и производится 100 % валового национального продукта, то возникает естественный вопрос: почему роль местной власти столь низка в Стратегическом планировании? И почему принимаемые решения на федеральном и субфедеральном уровнях в последнее время (десятилетия) изобилуют столь серьезными стратегическими катастрофическими экономическими ошибками? Может быть потому, что местные власти не участвуют в процессе стратегического планирования? Представляется, что роль местных органов самоуправления должна быть существенно повышена в Стратегическом планировании развития Российской Федерации.

В процессе применения Закона еще возникнут вопросы и предложения по совершенствованию очень важного и сложного процесса Стратегического планирования в Российской Федерации. Для правоприменения нового Закона необходимо на уровне области принять законодательный акт, который определит общие правила для начала работы по Стратегическому планированию в условиях Новосибирской области с учетом сделанных замечаний. Однако при этом необходимо решать и решить ряд серьезных задач, среди которых особого внимания заслуживают следующие, выявленные в процессе анализа:

- 1) модернизация системы ОКВЭД с адаптацией ее для целей стратегического планирования;
- 2) расширение применения инструментария адресного директивного планирования и управления развитием базовых отраслей производства;
- 3) корректировка результатов приватизации в базовых отраслях производства;

4) выделение базовых отраслей развития в объект самостоятельного планирования и управления и создание соответствующих министерств;

5) в целях эффективного использования социального и человеческого капитала в интересах развития местного самоуправления и его экономической основы расширить полномочия городских округов в области экономической и промышленной политики и формирования доходов бюджета;

6) увеличить в 1,5–2 раза в ст. 61.2. Бюджетного Кодекса Российской Федерации норматив зачисляемых в бюджеты городских округов федерального налога на доходы физических лиц, поскольку практически все полномочия органов местного самоуправления направлены на обеспечение жизни и деятельности человека;

7) внести поправку в Федеральный закон РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о наделении крупных городских округов правами и возможностями осуществлять на своей территории научную, промышленную, инновационную и кадровую политику, предусмотрев также в Бюджетном Кодексе Российской Федерации зачисление в бюджеты этих городских округов налоговых доходов по определенному нормативу части налога на прибыль организаций, что позволит обеспечить бюджетную мотивацию инновационных процессов по модернизации промышленности и развитию малого и среднего научно-производственного бизнеса, которая в настоящее время отсутствует;

8) внести поправку в Бюджетный Кодекс Российской Федерации, предусматривающую зачисление в бюджеты городских округов части транспортного налога субъектов Федерации и налога на имущество организаций, так как городские округа сегодня также несут существенное бремя по развитию и содержанию улично-дорожной сети и по благоустройству территории города;

9) законодательно наделить органы местного самоуправления правом инициировать и активно участвовать в формировании кадастровой стоимости земли и недвижимости;

10) разработать Федеральный закон о городах – технополисах как точках роста инновационной экономики страны как основного репера стратегического развития России.

Распоряжением Правительства от 26.01.2016 г. № 81-р внесен законопроект, предусматривающий перенос срока разработки документов стратегического планирования с 01.01.2017 г. на 01.01.2019 г. Это решение естественно вытекает из выполненного выше анализа и обусловлено необходимостью не ограничиваться вопросами социально-экономической политики, а предусмотреть более широкий охват сфер жизни общества, разработать рекомендации по совершенствованию системы государственного управления и корректировке правового поля.

Литература

1. *Варнавский В.Г.* Национальная инновационная система России – проблема формирования базиса // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. № 3 (36). Ноябрь. 2008.
2. *Кулаев А.П.* Методологические и методические аспекты разработки программы реиндустриализации экономики субъекта Федерации // Проблемы инновацион-

- ного управления экономикой регионов Сибири / под ред. д-ра экон. наук А.С. Новоселова, д-ра экон. наук В.Е. Селиверстова. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. С. 151–167.
3. *Лебедева Н.А.* Закон принят, вопросы остаются // Регион: экономика и социология. 2015. № 1. С. 305–318.
 4. *Джонсон Р., Каст Ф., Розенцвейг Д.* Системы и руководство (теория систем и руководство системами). М.: Советское радио, 1971. 648 с.
 5. *Смирнова О.О.* Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. Вып. № 2. Т. 5.
 6. Государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». <http://government.ru/programs/203/about/> (дата обращения: 16.05.2016).
 7. Заседание президиума Совета при Президенте по модернизации экономики и инновационному развитию России. О развитии станкоинструментальной промышленности. 15 марта 2016 15:00 Коломна, Московская область. <http://government.ru/news/22178/> (дата обращения: 16.05.2016).
 8. Точно определить долю малого и среднего бизнеса в ВВП не удалось www.rg.ru/2011/11/22/dolya.html (дата обращения: 04.04.2016).
 9. Федеральные министерства, подведомственные им агентства, службы, надзоры. URL: <http://government.ru/ministries/> (дата обращения: 15.05.2016).

Bibliography

1. *Varnavskij V.G.* Nacional'naja innovacionnaja sistema Rossii – problema formirovaniya bazisa // Nedvizhimost' i investicii. Pravovoe regulirovanie. № 3 (36). Nojabr' 2008.
2. *Kulaev A.P.* Metodologicheskie i metodicheskie aspekty razrabotki programmy reindustrializacii jekonomiki sub#ekta Federacii // Problemy innovacionnogo upravlenija jekonomikoj regionov Sibiri / pod red. d-ra jekon. nauk A.S. Novoselova, d-ra jekon. nauk V.E. Seliverstova. Novosibirsk: IJeOPP SO RAN, 2015. P. 151–167.
3. *Lebedeva N.A.* Zakon prinjat, voprosy ostajutsja // Region: jekonomika i sociologija. 2015. № 1. P. 305–318.
4. *Dzhonson R., Kast F., Rozencvejg D.* Sistemy i rukovodstvo (teorija sistem i rukovodstvo sistemami). M.: Sovetskoe radio, 1971. 648 p.
5. *Smirnova O.O.* Pravovye osnovy strategicheskogo planirovanija v Rossijskoj Federacii // Problemnyj analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie. 2012. Вып. № 2. Т. 5.
6. Gosudarstvennaja programma «Razvitie promyshlennosti i povyshenie ejo konkurentosposobnosti». <http://government.ru/programs/203/about/> (data obrashhenija: 16.05.2016).
7. Zasedanie prezidiuma Soveta pri Prezidente po modernizacii jekonomiki i innovacionnomu razvitiju Rossii. O razvitii stankoinstrumental'noj promyshlennosti. 15 marta 2016 15:00 Kolomna, Moskovskaja oblast'. <http://government.ru/news/22178/> (data obrashhenija: 16.05.2016).
8. Tochno opredelit' dolju malogo i srednego biznesa v VVP ne udalos' www.rg.ru/2011/11/22/dolya.html (data obrashhenija: 04.04.2016).
9. Federal'nye ministerstva, podvedomstvennye im agentstva, sluzhby, nadzory. URL: <http://government.ru/ministries/> (data obrashhenija: 15.05.2016).