

Сергей МИРОШНИКОВ

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Устойчивое и сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации не может осуществляться без планового управления. Однако внедрение систем стратегического планирования сталкивается с рядом проблем, важнейшей из которых можно считать недостатки целеполагания и прогнозирования социально-экономической ситуации на региональном уровне, чему до настоящего времени уделяется недостаточно внимания. Ориентация в субъектах федерации только на национальные цели без возможности использования федеральных инструментов управления снижает эффективность деятельности органов государственной власти, не дает возможность в достаточной степени учитывать специфику регионального развития и социальные потребности населения. Анализ показывает возможность применения Целей устойчивого развития до 2030 г., разработанных и рекомендованных Организацией Объединенных Наций в 2015 г., которые коррелируют с показателями оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Федерации, установленных Указом Президента России. Не меньшую значимость имеет проблема обеспечения реализации стратегических планов. Выбор подходов, инструментов и механизмов реализации стратегий, программ и проектов регионального развития должен осуществляться в контексте развития практики стратегического планирования, обеспечивать повышение эффективности государственного управления на основе проектного подхода, расширение использования государственно-частного партнерства, стимулирование деятельности малого и среднего предпринимательства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, малое и среднее предпринимательство, проектный подход, пространственное развитие, система стратегического планирования, социально-экономическое развитие, субъекты Федерации

JEL: O58, R11, R12, R58

Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием территорий — страны в целом, федеральных округов, субъектов Федерации и муниципальных образований — является важнейшей задачей, поставленной Президентом страны

перед Правительством Российской Федерации, федеральными, региональными и муниципальными органами власти.

При этом устойчивое и сбалансированное региональное развитие имеет как самостоятельную ценность для обеспечения качества и уровня жизни граждан, так и является залогом, важным фактором развития всей страны. Это требует использования системы стратегического планирования, восстановления плановой основы регионального управления, его развития на основе четких определений, выбора целей и приоритетов, ориентации на обеспечение устойчивого развития, эффективного использования ресурсов, концентрации усилий на приоритетных направлениях.

Стратегическое планирование как системный подход государственного управления

Стратегическое планирование развития территории — это системный подход государственного управления, направленный на:

- обеспечение устойчивого и сбалансированного развития социально-экономической системы региона в долгосрочной перспективе;
- объединение интересов жителей, общественных организаций, бизнес-сообщества при выборе ключевых целей развития;
- создание возможности для органов власти гибко реагировать на изменения внешней среды, возникающие вызовы и быстро принимать адекватные меры;
- обеспечение инвестиционной привлекательности региона и его конкурентных преимуществ;
- восстановление и развитие плановых основ в управлении территорией.

Внедрение новых подходов является необходимым условием повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации на основе системы стратегического планирования. При этом существующие проблемы внедрения и использования данной системы во многом связаны с сохранением на региональном уровне устаревших моделей управления, основанных на административно-иерархическом подходе к социально-экономическому развитию территорий [1, с. 11].

Законодательной основой стратегического планирования в Российской Федерации в настоящее время является Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — 172-ФЗ). Вместе с тем, применение понятий «стратегическое планирование», «стратегии социально-экономического развития» в новейшей истории России началось намного раньше. Многие регионы и крупные города уже 10–20 лет назад, а некоторые и ранее, *разрабатывали собственные документы стратегического планирования* — стратегии или концепции социально-экономического развития территорий, инвестиционные стратегии и другие правовые и нормативные акты. Особенно высокий уровень такой творческой активности в направлении стратегического планирования отмечался в 2005–2007 гг. под стимулирующим воздействием созданного в 2004 г. Министерства регионального развития Российской Федерации.

Следует отметить, что данные документы имели разный правовой статус и, как правило, не были обязательными для исполнения. Как показывает их сравнительный анализ, территориальные стратегии, концепции и программы социально-экономического развития представляли, как правило, набор мероприятий, направленных на стимулирование роста показателей различных отраслей экономики, а также социальной сферы. При их подготовке не анализировалось взаимовлияние направлений деятельности, не учитывалось поведение отдельных частей социально-экономической системы данной территории, возможности создания условий для саморазвития и предпосылок для дальнейшего устойчивого развития, не определялись наличные и возможные для привлечения ресурсы — как финансовые, материальные, так и кадровые.

В результате, многие усилия органов власти и управления *были малоэффективны*, а достигнутые результаты не соответствовали вложенным силам и средствам. Фактически, подготовленные планы и стратегии носили демонстрационный характер, были рассчитаны на разные временные интервалы и имели, скорее, эффект информирования возможных инвесторов о состоянии социально-экономической системы субъекта Федерации, что, конечно, важно, но недостаточно для развития [2].

В настоящее время практически все регионы имеют утвержденные стратегии и иные документы стратегического планирования, которые в соответствии с п. 4 ст. 47 172-ФЗ «считаются действительными до окончания, установленного в них срока». Однако качество их крайне низкое.

При подготовке стратегий были использованы устаревшие методические подходы и приемы, не проводилось разграничение между стратегическим и долгосрочным планированием, стратегическое планирование не дополнялось эффективным управлением разработанных программ и планов, недостаточное внимание уделялось эффективности и мониторингу реализации стратегий, программ и входящих в них проектов и мероприятий.

Важнейшим недостатком является также *приоритет развития экономики в ущерб социальной сфере*, слабое привлечение бизнес-структур и институтов гражданского общества в процессы регионального стратегического планирования.

В целом развитие систем стратегического планирования в субъектах Федерации пока осуществляется в форме разработки разрозненных и слабо связанных между собой документов вне общих системных преобразований экономики, государственного управления и регионального сообщества в целом.

Особенности стратегического планирования и целеполагания субъектов Федерации

Стратегическое планирование развития субъектов Федерации должно ориентироваться на особенности и специфику территории, соответствуя при этом общим стратегическим целям и решению национальных задач.

Следует отметить, что эффективному и успешному внедрению систем стратегического планирования в субъектах Федерации препятствует ряд проблем, которые можно разделить на два уровня.

К первому уровню следует отнести *проблемы целеполагания и прогнозирования* социально-экономической ситуации на региональном уровне.

Если при определении ключевых целей на федеральном уровне можно ориентироваться на Указы Президента России и Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, то регионам, основные параметры социально-экономического развития которых кардинально различаются, при использовании механизмов стратегического планирования и определении направлений развития *необходимо учитывать собственную специфику*. Однако отсутствие стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, недостаточная проработка регионального разреза федеральных и отраслевых прогнозов вынуждают органы государственной власти субъектов Федерации *ориентироваться на те же цели и задачи*, которые определены на федеральном уровне.

Но если на федеральном уровне важнейшими механизмами реализации стратегий являются такие общезначимые инструменты государственного регулирования, как денежная, валютная, налоговая, таможенная и миграционная политика, то на уровне региональном эти механизмы (за исключением, частично, налоговой политики) отсутствуют [3, с. 79–81].

Вместе с тем такой инструмент, как привлечение к разработке и реализации документов стратегического планирования экспертного и научного сообществ, представителей крупного, среднего и малого бизнеса, общественных и некоммерческих организаций, населения, используется крайне недостаточно. А ведь именно он смог бы *усилить социальную направленность региональных стратегий*, учесть специфику конкретного субъекта Федерации.

В работе [4, с. 59] предложено при осуществлении целеполагания использовать цели устойчивого развития до 2030 г., разработанные и рекомендованные Организацией Объединенных Наций в 2015 г. [5], адаптировав их к стратегическим интересам субъектов Российской Федерации с учетом их специфики и особенностей социально-экономического развития.

Цели устойчивого развития имеют глобальный характер, обеспечивают баланс социальных, экономических и экологических направлений деятельности органов государственной власти в целях реализации интересов граждан и устойчивого развития территории. Очевидно, что для федерального уровня все цели, заявленные в Концепции устойчивого развития, являются значимыми. Для субъектов же Федерации к группе высокозначимых следует отнести лишь 10 целей, 3 цели имеют исключительно национальный характер, а в достижении еще 4 целей возможно лишь участие регионов.

Представляется целесообразным сравнить данный вывод с важнейшими приоритетами регионального социально-экономического развития, определенными Президентом России в Указе от 25 апреля 2019 г.

№ 193 (далее — Указ № 193)¹, в котором определены 15 показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В *таблице 1* данные показатели соотнесены с Целями устойчивого развития, признанными в работе [4] в качестве высокоприоритетных для социально-экономического развития субъектов Федерации.

Наглядно видно, что все показатели Указа № 193 связаны с достижением 8 из 10 высокозначимых для регионов Целей устойчивого развития. При этом можно считать, что первые два места по приоритетности занимают:

- цель «Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех», достижение которой фиксируется пятью показателями оценки;
- цель «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов» — четыре показателя.

Две цели устойчивого развития — «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех» и «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства» — оказались не охвачены показателями Указа № 193, что, однако, не говорит об их малозначимости.

В рамках национального проекта «Экология» [6] в 2019—2024 гг. будет реализован федеральный проект «Чистая вода», направленный на повышение качества питьевой воды в субъектах Российской Федерации. Его основной целью является увеличение доли россиян, обеспеченных качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения до 90,8% к 2024 г. Для достижения данной цели планируется выделить 147 млрд руб. из федерального бюджета, 33 млрд руб. — средства самих регионов и 77 млрд руб. — планируемый показатель привлеченных внебюджетных источников.

Для сравнения следует указать, что по ранее действовавшей Федеральной целевой программе «Чистая вода» на 2011—2017 гг.² предусматривалось выделение из федерального бюджета 3—5 млрд руб. в год на все регионы.

В рамках модернизации систем водоотведения и очистки сточных вод планируется выделение из федерального бюджета в 2019—2024 гг. дополнительных средств, в т.ч. по федеральному проекту «Оздоровление Волги» — 140 млрд руб. на снижение объема неочищенных стоков в 3 раза.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/60382>

² Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2010 г. № 1092 «О федеральной целевой программе “Чистая вода” на 2011—2017 годы» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2073798/>

Т а б л и ц а 1

Сравнение Целей устойчивого развития ООН и показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ

Цели устойчивого развития ООН до 2030 г.	Показатели оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ
Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания	Уровень бедности
Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении. Естественный прирост населения
Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех	Уровень образования
Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех	Количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики. Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей. Производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики. Уровень реальной среднемесячной заработной платы. Объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета
Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям	Доля соответствующих нормативным требованиям автомобильных дорог регионального значения и автомобильных дорог в городских агломерациях с учетом загруженности
Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов	Количество семей, улучшивших жилищные условия. Уровень доступности жилья. Качество окружающей среды. Доля городов с благоприятной городской средой
Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях	Уровень доверия к власти (Президенту Российской Федерации, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации)
Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех	
Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства	

Источник: составлено автором.

Аналогичной является и ситуация с последней из рассмотренных целью. Вступление в действие положений Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»³ требует пересмотра подходов органов государственной власти субъектов Федерации в сфере эффективного обращения с отходами производства и потребления, включая коммунальную сферу. Финансовую в объеме до 150 млрд руб., технологическую и организационную помощь регионам будет оказывать с федерального уровня Российский экологический оператор — публично-правовая компания по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, которая создана в целях реализации норм законодательства в данной сфере деятельности, формирования комплексной системы переработки отходов производства и потребления, обеспечения управления указанной системой, предотвращения вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, переработки сырья, материалов, изделий и превращения во вторичные ресурсы для изготовления продукции и получения энергии, стимулирования инвестиционной активности в этой области, а также в целях ресурсосбережения и реализации национального проекта «Экология».

Исходя из такого значительного увеличения выделяемых средств можно ожидать уже в 2020 г. появления в перечне показателей оценки деятельности высших должностных лиц субъектов Федерации дополнительных показателей, связанных с достижением такой цели устойчивого развития, как «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех», а также цели «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства».

Ключевым условием успешной реализации целей устойчивого развития на уровне субъекта Федерации является встраивание их в региональную систему стратегического планирования, что требует:

- ревизии действующих документов стратегического планирования для выявления несоответствия Целям и определения возможностей изменения либо необходимости разработки новой стратегии;
- выявления достижимых задач и планов;
- адаптации правовой и нормативной базы;
- выбора системных подходов и инструментов для устойчивого развития.

Необходимо подчеркнуть, что социальные проблемы имеют особую важность для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и, особенно, их высших должностных лиц. Поэтому *ориентация в работе над региональными стратегиями на цели устойчивого развития* является весьма перспективной с точки зрения привлечения к данной теме интересов населения. Очевидно, что приоритет социальной направленности повысит привлекательность деятельности органов власти и управления, будет способствовать формированию общественного согласия.

³ Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/

Стратегическое планирование — открытый процесс, основанный на тесном взаимодействии власти с общественными структурами и бизнесом, что требует привлекать для совместной работы представителей населения, научных кругов, бизнеса и экспертов в целях выработки стратегической концепции, которая бы пользовалась длительной поддержкой.

Ко второму уровню проблем внедрения систем стратегического планирования в субъектах Российской Федерации следует отнести *обеспечение реализации стратегических планов*, рассматриваемых в широком смысле, таких как выбор эффективных подходов и инструментов регионального развития, включая пространственное развитие, повышение эффективности государственного управления на основе проектного подхода, расширение использования государственно-частного партнерства, стимулирование деятельности малого и среднего предпринимательства.

Пространственное (территориальное) развитие субъектов РФ

В настоящее время в большинстве субъектов Федерации схемы территориального планирования не согласованы со стратегиями социально-экономического развития. Подобная ситуация остается главным препятствием для устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития территорий на долговременной основе стратегического планирования.

Под пространственным развитием субъектов Федерации, по мнению автора, следует понимать совершенствование территориальной организации социально-экономической деятельности, направленное на:

- эффективное освоение и использование территории региона;
- обеспечение его устойчивого экономического роста и научно-технологического развития;
- повышение качества жизни населения и воспроизводство человеческого капитала;
- преодоление диспропорций в социально-экономическом развитии отдельных территорий данного субъекта Федерации.

В настоящее время наилучшей практикой для регионов выступает включение в стратегии социально-экономического развития раздела, ориентированного на пространственное (территориальное) развитие, в котором определяются наиболее перспективные «точки роста» экономики региона, а также меры и направления их государственной поддержки. Уровень проработки данных вопросов на сегодняшний день остается невысоким, «пространственный» раздел стратегии отличается краткостью и схематичностью. А значит методическая последовательность и соподчиненность стратегического и пространственного планирования на уровне субъектов Федерации требует дальнейшей экспертной и научной проработки, более совершенного нормативного и правового регулирования.

Представляется целесообразным выделить направление пространственного развития в отдельном региональном документе стратегиче-

ского планирования, аналогичное по форме и содержанию Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Такой документ пространственного планирования субъекта Федерации мог бы определить не только основные направления территориального развития экономики региона, но и обеспечить координацию и взаимную согласованность стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований, их нацеленность на участие в достижении стратегических целей социально-экономического развития региона, а также в решении задач модернизации и строительства инфраструктуры субъекта Федерации.

Вместе с тем изолированное развитие субъектов Федерации в современных условиях практически невозможно. Поэтому региональные стратегии должны в обязательном порядке учитывать и национальные цели, и направления развития страны в целом, федеральных округов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как входящих в рассматриваемую территорию, так и граничащих с ней.

Анализ мирового опыта показывает, что основным направлением пространственного развития в большинстве развитых и развивающихся стран является *полицентрическое развитие*, направленное на поддержку существующих центров экономического роста, увеличение их числа за счет территорий, обладающих конкурентоспособной экономикой, а также обеспечение высокой связанности таких центров как между собой, так и с прилегающими территориями, а также с точками выхода на внешние рынки за счет инфраструктурного развития. Это предполагает сбалансированную поддержку центров роста с опорой на расширение практики учета региональных инициатив в пространственном планировании.

С этой точки зрения ключевыми задачами пространственного развития субъектов Российской Федерации являются:

- реализация конкурентных преимуществ субъектов Федерации и отдельных территорий;
- социально-экономическое развитие перспективных центров экономического роста, обеспечивающее ускорение экономического роста территорий и способствующее дальнейшему формированию полицентрической системы пространственного развития;
- обеспечение опережающего социально-экономического развития малых и средних городов, сельских территорий;
- повышение устойчивости региональной пространственной системы, снятие инфраструктурных ограничений экономического роста в субъектах Российской Федерации, обеспечение роста транспортной связности центров экономического роста друг с другом и с прилегающими территориями;
- развитие экологической инфраструктуры и сохранение биологического разнообразия.

Важнейшим направлением пространственного развития субъектов Федерации является развитие городов, в которых проживает около 70% населения. Именно города могут стать точками роста прилегающих к ним территорий, стимулируя расселение граждан, развитие

дополнительных направлений экономической активности, создание центров торговли и предоставления услуг [7, с. 44–45].

Отсутствие планирования пространственного развития крупнейших муниципальных образований привело к нарастанию пространственных диспропорций:

- избыточной застройке пригородов жильем без необходимой транспортной и социальной инфраструктуры;
- высокой концентрации мест приложения труда в центральной части крупнейших городов и дефициту в пригородах;
- низкими бюджетными возможностями в пригородных муниципальных образованиях.

Проектный подход в системе стратегического планирования

Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации в настоящее время основывается на обновленных стратегиях развития, в которых определены новые приоритетные цели. Это требует изменения подходов и требований к государственному управлению, качественного повышения его эффективности в целях повышения конкурентоспособности и улучшения инвестиционного климата региона.

Смена модели деятельности, отказ от управления процессами, переход от процессно-ориентированной системы управления, при которой цели достигаются в рамках текущей деятельности, к проектно-ориентированной и ориентированной на результат системе позволяют качественно улучшить деятельность органов власти и удовлетворенность населения при успешной реализации проектов развития, повысить эффективность использования бюджетных средств.

Проектное управление, ориентированное, в первую очередь, на достижение конкретного результата, в конкретные сроки, с конкретным качеством и использованием конкретных ресурсов, представляет собой перспективное, необходимое и востребованное изменение в государственном управлении.

При этом следует отметить, что проектная деятельность на первых этапах модернизации государственного управления не отделяется от процессной деятельности данного органа в текущем режиме. Это приводит к возрастанию нагрузки на рядовых исполнителей, двойному подчинению и удвоению отчетности, что может снижать на этом этапе эффективность применения проектного управления.

Проектная деятельность и проектный подход включают в себя два различных, но органично связанных направления.

Первое направление. Определение и выбор целей, задач и востребованных результатов, включая определение необходимых ресурсов и инициацию проектов (проектирование).

Второе направление. Непосредственная работа по управлению проектами, их разработке, созданию органов управления проектами, определению и выбору инструментов реализации, а также завершению проектов.

Внедрение проектного подхода в государственное управление социально-экономическим развитием субъектов Федерации и, прежде всего, в инвестиционной сфере должно основываться на заинтересованности всех участников в достижении конкретного результата, в завершении реализации конкретного инвестиционного проекта. Это должны быть не только сотрудники всех региональных органов власти, отвечающие за развитие территории и благоприятный инвестиционный климат, но и представители бизнеса и населения.

Применение проектной схемы регионального управления *позволяет сократить сроки* реализации инвестиционных проектов за счет повышения эффективности межведомственного взаимодействия, дает гарантию четкого понимания поставленных задач проектными командами, в результате чего будет получено именно то, что требовалось. Такой подход способствует унификации реализации проектов в различных сферах экономики, применению единых принципов их подготовки и планирования, оценки сроков, необходимых ресурсов, рисков.

Проектное управление требует перестройки управленческой деятельности. Здесь следует выделить следующие моменты:

1. Структура, занимающаяся реализацией проекта, ликвидируется после того, как задача решена (хотя может существовать более стабильная коллективная организация, обеспечивающая преемственность и стабильность), и, таким образом, представляет собой более рациональный подход к организации труда.

2. Управление проектами должно быть не только воспринято как отдельный организационный режим, но и должно рассматриваться в свете организации коллективных действий (будь то государственные или частные организации).

3. Реализация проектов также должна восприниматься как бюджетная стратегия, направленная на организацию деятельности в условиях ограниченности и экономии ресурсов, на возможное использование как собственных, так и внешних источников.

По нашему мнению, неэффективность деятельности региональных органов государственной власти и управления, особенно субъектов Федерации, по применению методов стратегического планирования во многом связана с *сохранением устаревших моделей деятельности*, основанных на административно-иерархических принципах.

При разработке Стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации *следует избавиться от* широко распространенной *практики* заказа подготовки данного стратегического документа сторонним экспертам. Необходимо использовать методы проектной деятельности, создать широкую проектную команду, объединяющую государственных управленцев, представителей бизнеса, малого и среднего предпринимательства, общественных организаций, ученых, и в совместной деятельности определить стратегические цели, выбрать инструменты и подходы к управлению развитием территории.

Применение данного системного подхода означает принятие новой модели функционирования системы государственного управ-

ления, внедрение которой потребует преодоления инерции мышления, изменения функционала органов государственной власти и их соподчиненности, в т.ч. в обеспечении устойчивого и сбалансированного управления социально-экономическим развитием субъектов Федерации.

***Государственно-частное партнерство как инструмент
новых моделей государственного управления***

Следует отметить значительный рост в субъектах Федерации понимания необходимости развития институциональной основы стратегического планирования, направленной на обеспечение стратегий, планов и программ эффективными инструментами достижения целей, одним из которых является государственно-частное партнерство.

Распространенной формой такой деятельности является целенаправленное создание в регионах специальной инфраструктуры взаимодействия с бизнесом, его поддержки и содействия реализации инвестиционных проектов. Это предусматривает создание в субъектах Федерации корпораций развития, Центров ГЧП, Инвестиционных агентств и других учрежденных органами государственной власти организаций [8].

Деятельность организаций содействия предпринимательству и развитию ГЧП должна базироваться на четырех основных принципах:

1. Включение данных организаций в региональную систему государственного управления.
2. Ориентация на документы стратегического планирования субъекта Федерации.
3. Участие в привлечении инвестиций, подготовке, планировании, реализации и мониторинге реализации инвестиционных проектов.
4. Организация и проведение разъяснений, консультаций для представителей бизнес-сообщества, круглых столов, совещаний, тренингов, курсов обучения.

В отличие от федеральных институтов развития — банков, национальных фондов, государственных корпораций, — которые нацелены на стратегические национальные цели и крупнейшие проекты, деятельность региональных институтов намного более конкретна.

Привлекая инвесторов, содействуя реализации региональных инвестиционных проектов, эти организации обеспечивают *встраивание стратегий развития ведущих предприятий региона* в стратегию долгосрочного социально-экономического развития субъекта Федерации, что является важнейшей составляющей развития системы стратегического планирования в регионе. Это обеспечивает встраивание нового и действующего бизнеса в социально-экономическую систему субъекта Федерации, обеспечивает ее устойчивое развитие, создает многочисленные положительные социально-экономические эффекты, связанные с созданием новых производств, ориентированных на инновации и рост производительности труда, увеличение количества и качества рабочих мест, с повышением доходов и качества жизни

населения, модернизацией инфраструктуры и повышением эффективности государственного управления.

Успешная деятельность региональных институтов развития с применением эффективных моделей программно-целевого управления и проектного подхода позволяет им внести положительный вклад в решение стратегических задач регионального социально-экономического развития. Однако в работе данных институтов в ряде субъектов Федерации существуют и определенные проблемы.

Нельзя не отметить очевидный факт, что наибольшую активность региональные институты проявляют в регионах с высоким уровнем социально-экономического развития, обладающих сформированной промышленной и кадровой основой инновационного и инвестиционного роста. В субъектах Федерации с низкими экономическими и социальными показателями, слабой финансовой, бюджетной и налоговой базой деятельность таких региональных организаций слабо заметна, малоэффективна и не приносит ожидаемых результатов.

При этом органами региональной власти не уделяется достаточного внимания специфике деятельности того или иного вида института развития региона. Возникающая конкуренция за направления деятельности, финансовые, материальные, организационные и кадровые ресурсы не способствует успешной деятельности, разрушает инфраструктуру и препятствует привлечению бизнеса к сотрудничеству с органами государственной власти и управления.

Внимания заслуживает и вопрос согласования направлений деятельности создаваемых в регионах институтов развития с документами стратегического планирования, включая основные меры по повышению инвестиционной привлекательности территорий, применению инструментов развития и системных подходов.

В стратегиях социально-экономического развития субъектов Федерации необходимо ввести специальные разделы, посвященные созданию инфраструктуры поддержки предпринимательства, определяющие основные типы (виды) региональных институтов развития, их задачи и функции, порядок взаимодействия с федеральными институтами развития. При этом деятельность этих институтов должна быть направлена на обеспечение устойчивого социально-экономического развития, инициирование процесса саморазвития субъектов Российской Федерации, достижение стратегических целей и приоритетов пространственного развития региона.

***Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства
как перспективный инструмент социально-экономического развития
субъектов РФ***

Формирование и реализация системы стратегического планирования требует от региональных органов власти и управления учета роли и места в этом процессе малого и среднего предпринимательства (далее — МСП). Это требует включения функций и направлений поддержки МСП во все программы и проекты, все управляющие

воздействия, реализуемые как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Повышение качества услуг по развитию бизнеса предполагает:

- разработку с участием представителей бизнес-сообщества и научных экспертов стратегий и программ развития малого и среднего предпринимательства в рамках документов стратегического планирования;
- создание и совершенствование региональной инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, ее развитие и размещение в малых и средних городах;
- предоставление льгот по налогам в рамках территорий с особыми условиями хозяйственной деятельности, кластеров промышленных (индустриальных) парков и технопарков;
- оказание имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства.

Важность реализации системного подхода в развитии МСП подтверждает тот факт, что именно Стратегия развития МСП до 2030 года⁴ стала одним из первых документов стратегического планирования федерального уровня, принятых после принятия 172-ФЗ.

Следует, к сожалению, отметить, что в названном Законе ничего не сказано о развитии малого и среднего предпринимательства. Включение стратегии развития МСП позволило бы развить идею стратегического планирования. Появилась бы обязательность учета в такой стратегии не только отраслевого разреза, но и пространственного аспекта, направленного на развитие отдельных территорий региона, а также взаимного согласования всех целей и направлений стратегического развития субъекта Федерации, что обеспечивает его устойчивость и сбалансированность [9, с. 15].

Однако следует подчеркнуть, что и в нынешних условиях региональные органы власти во многих случаях включают развитие МСП в качестве важнейшего направления стратегий социально-экономического развития. Следует всесторонне использовать положительный опыт в этой сфере, формировать дифференцированные подходы и различные инструменты, учитывающие предоставление территориально локализованных налоговых льгот, ориентацию региональных институтов на разные формы взаимодействия с субъектами МСП в малых городах, депрессивных территориях, в разных моногородах и других отдельных территориях. Применение таких адресных мер государственной поддержки будет обеспечивать реальное выравнивание уровня социально-экономического развития территорий в границах субъекта Федерации, развитие региональной экономики как пространства МСП, улучшать инвестиционный климат, а также уровень и качество жизни граждан региона.

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р «Об утверждении “Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года”» [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.garant.ru/document?id=71318202&byPara=1>

* * *

Построение и использование системы стратегического планирования в субъектах Российской Федерации является одной из ключевых задач органов государственного управления и высших должностных лиц в их деятельности по:

- обеспечению устойчивого сбалансированного социально-экономического развития региона;
- перестройке экономики на инновационной основе;
- повышению инвестиционной привлекательности территории и ее конкурентоспособности;
- развитию социальной сферы, повышению уровня и качества жизни населения.

Только на основе этой системы удастся реализовать эффективное государственное управление, а также сформировать институциональные и экономические условия, позволяющие регионам сделать реальный шаг к построению долговременной государственной политики в сфере пространственного развития, развития государственно-частного партнерства и поддержки малого и среднего предпринимательства, определить основные этапы действий, выбрать системные подходы, механизмы и специальные инструменты.

Стратегическое планирование, в т.ч. в пространственном контексте, должно быть выработано в субъекте Федерации на основе совместной работы всех ключевых государственных служащих с использованием новых моделей эффективного государственного управления и проектного подхода. Эта система управления должна основываться на принятых в установленном порядке документах стратегического планирования, нормативных и правовых актах, предложениях всех заинтересованных сторон, включая бизнес-сообщество, некоммерческие и общественные организации.

Список литературы

1. *Смотрицкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник института экономики РАН. 2017. № 5. С. 7–22.
2. *Архипова Л.С., Гагарина Г.Ю., Чайникова Л.Н.* Стратегическое развитие российских регионов: учебное пособие. — М.: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2016.
3. *Гагарина Г.Ю., Мирошников С.Н.* Некоторые вопросы управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования // Управленческое консультирование. 2018. № 12 (120). С. 70–90.
4. *Гагарина Г.Ю., Мирошников С.Н.* Применение целей устойчивого развития ООН в стратегиях субъектов Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2019. № 1 (121). С. 54–63.

5. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. ООН. Нью-Йорк, сентябрь 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>
6. Паспорт национального проекта «Экология» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/35569/>
7. Бухвальд Е.М. Какой быть стратегии пространственного развития для России? // Экономическое возрождение России. 2016. № 1(47). С. 41–52.
8. Мирошников С.Н. Государственное управление инвестиционной привлекательностью и инфраструктурным развитием территорий: проблемы и решения // Управленческое консультирование. 2018. № 9 (117). С. 29–35.
9. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Малое и среднее предпринимательство как фактор пространственного развития российской экономики // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 5. С. 7–24.

THE ACTIVITY OF THE HIGHER OFFICIALS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING

Sustainable and balanced socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation cannot be carried out without planned management. However, the introduction of strategic planning systems faces a number of problems, the most important of which can be considered the shortcomings of goal-setting and forecasting of the socio-economic situation at the regional level, which has so far received insufficient attention. Orientation in the subjects of the Federation only on national goals without the possibility of using Federal management tools reduces the effectiveness of public authorities, does not allow to sufficiently take into account the specifics of regional development and social needs of the population. The analysis shows the possibility of applying the sustainable development Goals up to 2030, developed and recommended by the United Nations in 2015, which correlate with the indicators of assessing the effectiveness of senior officials of the subjects of the Federation established by the decree of the President of Russia. No less important is the problem of ensuring the implementation of strategic plans. The choice of approaches, tools and mechanisms for the implementation of strategies, programs and projects of regional development should be carried out in the context of the development of strategic planning practices, to improve the efficiency of public administration on the basis of the project approach, the expansion of the use of public-private partnership, the promotion of small and medium-sized businesses.

Keywords: project approach, public-private partnership, small and medium-sized businesses, socio-economic development, spatial development, strategic planning system, subjects of the Federation

JEL: O58, R11, R12, R58

Дата поступления — 14.05.2019 г.

МИРОШНИКОВ Сергей Николаевич

кандидат физико-математических наук, доцент; заместитель директора экспертно-аналитического Центра региональных исследований Института «Высшая школа государственного управления»;

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации / Проспект Вернадского, д. 84, г. Москва, 119571.

e-mail: miroshnikov-sn@ranepa.ru

MIROSHNIKOV Sergey N.

Candidate of physical and mathematical Sciences, associate Professor; Deputy Director of the expert and analytical Center for regional studies of the Institute “Higher school of public administration”;
Russian presidential Academy of national economy and public administration / 84, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119571.

Для цитирования:

Мирошников С. Деятельность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в системе стратегического планирования // Федерализм. 2019. № 2. С. 20–36.