**ПОТАПОВ
Леонид Васильевич**

Доктор экономических наук,
профессор, ведущий
научный сотрудник

Бурятский научный центр
СО РАН,
ул. Сахьяновой, 8,
Улан-Удэ, Россия, 670047

**POTAPOV
Leonid Vasilyevich**

Doctor of economics,
professor, leading researcher

Buryatia Scientific Center of
the Siberian Branch of RAS,
8, Sakhyanovoy Street,
Ulan-Ude, Russia, 670047

tsnaidanov@mail.ru

УДК 332.1 + 338.2

**МЕТОДОЛОГИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ
СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

Рассматриваются механизмы и инструменты разработки, реализации и мониторинга стратегий регионального социально-экономического развития на примере Республики Бурятия. Обсуждается возможность формирования единой системы стратегического планирования социально-экономических процессов в Российской Федерации и её регионах. Анализируются базовая методология стратегического планирования и её соответствие требованиям адаптивности в условиях рыночных отношений. Приводится оценка основных методических и инструментальных контуров системы стратегического планирования.

Стратегия, регион, методология, инструменты планирования, мониторинг

**METHODOLOGY AND ORGANIZATION
OF STRATEGIC PLANNING SYSTEM
FOR SOCIAL AND ECONOMIC
DEVELOPMENT OF REGION**

The mechanisms and tools for development, implementation and monitoring of regional social and economic development strategies are considered on the example of the Republic of Buryatia. The possibility of forming the unified system of strategic planning for social and economic processes in the Russian Federation and its regions is discussed. The basic methodology of strategic planning and its compliance with the requirements of adaptability in the conditions of market relations are analyzed. The estimation of the basic methodical and tool contours of the system of strategic planning is given.

Strategy, region, methodology, planning tools, monitoring

Введение

В 1990-е гг. в результате неолиберальных реформ и ориентации на свёртывание государственного регулирования рыночной экономики директивная система прогнозирования и планирования была разрушена. Однако следует подчеркнуть, что разработка долгосрочных прогнозов социально-экономического развития и затем на их базе стратегий и государственных программ создаёт ориентиры для практической политики правительств и для поведения предпринимателей и домохозяйств. Практика разных стран убеждает, что в системе прогнозов и стратегий содержатся одновременно и информационно-ориентирующий, и управленческий компоненты.

В настоящее время насущной необходимостью стало формирование единой системы стратегического планирования социально-экономических процессов в Российской Федерации и её регионах. Тем более, что новый качественный рывок в глобальном научно-техническом развитии и мировой финансово-экономический кризис определили новый качественный этап в развитии российской экономики и общества, объективно обусловили необходимость создания системы продвижения новых технологий на основе долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования.

Кроме того, современный этап развития России проходит в сложных условиях, вызванных целым рядом внешних и внутренних обстоятельств и угроз, требующих от высшего руководства страны и современной науки адекватных ответов на вызовы XXI века, к которым следует отнести:

- депопуляцию и старение населения, растущий дефицит квалифицированной рабочей силы, который невозможно преодолеть с помощью миграции и краткосрочных мер воздействия на рождаемость населения;
- достигший критического уровня износ основных фондов и необходимость их инновационного обновления на базе освоения более высоких (5–6) технологических укладов, обеспечивающих конкурентоспособность отечественной продукции в условиях глобализации, уход от сырьевой направленности экономического развития;
- сырьевая направленность в экономике и экспорте, ведущая к одностороннему развитию и потере лидирующих позиций в машиностроении и перерабатывающем секторе промышленности, снижение возможностей по обеспечению национальной безопасности;
- крайне неравномерное технологическое и социально-экономическое развитие субъектов РФ;
- кадровый голод в сфере реальной экономики, особенно в отраслях, избравших путь инновационного развития, и области фундаментальной науки;
- истощение резервов социальной поддержки и жизненного уровня населения, усиление социальных противоречий.

Чтобы дать достойный ответ на вызовы времени, обеспечить устойчивое развитие страны и её регионов, повышение качества жизни населения, восстановление качества великой державы, государство и общество, высшее руководство страны и её регионов должны иметь инструмент долгосрочного видения процессов развития страны, проблем и путей их решения.

Стратегическое планирование в России: общие положения

В России начиная с 2007 г. активизировались действия по созданию и освоению системы стратегического планирования социально-экономического развития. Методология стратегического планирования сочетает в себе значительные возможности по централизованному воздействию на направленность и характер развития социально-хозяйственных систем с одновременным сохранением и умножением в этих системах гибкости и адаптируемости, характерных для рыночно-капиталистических отношений¹. Таким инструментом должна стать система стратегического планирования. Основные контуры этой системы состоят в следующем: исходной базой долгосрочной стратегии до 2030 г. является долгосрочный (с горизонтом до 2030 г.) прогноз социально-экономического, инновационно-технологического, энергоэкологического и территориального развития Российской Федерации и её регионов с учётом мировых тенденций. Такой прогноз должен разрабатываться научным сообществом по государственному заказу.

На основе долгосрочного прогноза определяется оптимальный сценарий будущего развития и формируется система национальных целей и приоритетов, отвечающих национальным интересам страны и её регионов. В определении этих целей и приоритетов должно участвовать государство и должен использоваться потенциал науки и бизнеса, высшей школы, гражданского общества. Цели и приоритеты должны широко обсуждаться, утверждаться на высшем уровне, публиковаться и служить критерием при подготовке стратегий и программ, принятии решений и оценке деятельности государственных органов, научных учреждений, высшей школы и бизнес-структур.

Разработка долгосрочных прогнозов должна касаться всех ключевых аспектов жизни страны и её регионов – социодемографического, экологического, инновационно-технологического, экономического, территориального, внешнеэкономического – и непременно учитывать мировые тенденции. Периодически (через каждые 5–6 лет) прогнозы нужно пересматривать и уточнять, актуализировать.

Система национальных целей и приоритетов реализуется на основе долгосрочной стратегии с горизонтом в 25–30 лет, разрабатываемой государственными органами с участием учреждений науки, высшей школы, структур совета безопасности, принимаемой Федеральным Собранием и утверждаемой Президентом РФ. Долгосрочная стратегия включает систему обобщающих макропоказателей и балансов (трудовых ресурсов, топливно-энергетического, финансового) и служит основой деятельности государственных органов управления и долгосрочным ориентиром для предпринимательских структур. Конкретное выражение долгосрочная стратегия находит в системе долгосрочных стратегий по видам и направлениям деятельности; социодемографической, инновационно-технологической, экологической, территориальной, транспортной. Стратегии разрабатываются федеральными и региональными органами государственной власти вместе с научными учреждениями, принимаются правительствами и утверждаются Президентом РФ и главами регионов.

Процедура стратегического планирования предполагает наличие в отдельно взятом регионе хорошо поставленной системы прогнозирования и не допускает шаблонного подхода, поскольку регионы отличаются друг от друга по:

- географическим характеристикам и природным ресурсам;
- экономическим условиям, характеристикам и результатам деятельности агентов экономической активности;

¹ См., например, [2; 3; 6; 8; 9; 11].

- социальной организации жизнедеятельности населения;
- экологическим условиям;
- политическим условиям и эффективности деятельности органов власти.

Каждый регион, сталкиваясь со своими собственными проблемами, решает их по-своему. В связи с этим очень важно в научном плане найти общие подходы и способы решения схожих между собой проблем формирования устойчивости функционирования региональных хозяйственных систем и на этой основе обеспечить повышение уровня и качества жизни человека. Стратегии должны быть сбалансированы по целям и ресурсам.

Основным инструментом реализации долгосрочной стратегии должен стать план реализации стратегии, государственные программы, инвестиционные проекты, комплексы мероприятий, сведённые в единую систему.

Показатели (индикаторы) долгосрочной стратегии служат лишь ориентирами для негосударственного сектора, но являются обязательными для государственного сектора и государственных органов. Необходимо обеспечить полноценное бюджетирование долгосрочной стратегии и государственных программ, используя для этого различные институты – бюджет развития, инвестиционно-инновационный и венчурный фонды, другие фонды поддержки, банк развития и пр. На поддержку долгосрочной стратегии, инновационное обновление экономики следует направлять значительную часть фонда будущих поколений с тем, чтобы насыщать внутренний рынок и поставлять на экспорт конкурентоспособную отечественную продукцию.

Потребуется отладить статистический мониторинг и стратегический аудит выполнения долгосрочной стратегии, государственных программ и эффективного использования выделяемых на них бюджетных средств.

Необходимо создание специализированных органов для осуществления стратегического планирования в государстве и его регионах:

- совета по стратегическому планированию, возглавляемого Президентом РФ, в регионах – главами администрации соответствующего субъекта РФ;
- государственного комитета по стратегическому планированию и государственному программированию, функционально подчинённого Министерству экономического развития и непосредственно Президенту РФ;
- высшего научного совета по стратегическому планированию во главе с Президентом РАН.

В работу по подготовке и выполнению стратегических планов должны включаться все федеральные органы исполнительной власти.

Аналогичная работа должна быть организована в территориальном разрезе – по макро-регионам (федеральным округам), субъектам РФ, крупным муниципальным образованиям. Необходимо законодательное обеспечение работы по стратегическому планированию в виде закона «О стратегическом планировании»¹. Такой закон был принят с большим опозданием и только в 2014 г. Для эффективной реализации такой системы необходима профессиональная подготовка государственных служащих в области прогнозно-плановой работы (включая министров и руководителей ведомств, депутатов Федерального Собрания, губернаторов) на базе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) и других ВУЗов страны, использования системы дистанционного обучения. Для этого РАН и её институты совместно с ВУЗами страны должны представить в распоряжение

¹ Федеральный закон РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г.

государства ведущих учёных в данной области знаний, издать необходимые учебники и учебно-методические материалы, разрабатывать и внедрять инновационные учебные технологии для быстрой и качественной подготовки кадров в области прогнозирования и стратегического планирования для всех ветвей и уровней власти.

Стратегическое планирование на макроэкономическом уровне приводит к успеху тогда, когда оно органично встроено в отлаженную общую систему научного предвидения социально-экономических процессов и стратегического управления развитием. Первейшее условие состоит в том, чтобы стратегическое планирование опиралось на хорошо поставленную систему прогнозирования социально-экономического развития. Но, налаживая сегодня систему долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования в социально-экономической сфере заново, необходимо, разумеется, стремиться к использованию чётких понятий, чтобы свести к минимуму издержки разночтений в трактовке стратегических документов. Очень важно сейчас как можно скорее создать государственную систему стратегического планирования и региональные системы на основе федерального закона «О стратегическом планировании». Создание таких систем позволит управлять экономическим ростом в государстве и регионах.

В российской практике впервые понятие «стратегическое планирование» находится в правовом поле и используется в научно-аналитических разработках. Положительным моментом является то, что в таких проектах в гораздо большей степени, чем ранее, начинают прорабатываться вопросы инновационного развития экономики.

Высокие темпы экономического роста создают необходимый потенциал для реализации национальных интересов и удовлетворения потребностей общества, для обеспечения его развития по всем направлениям, соответствующим выбранным целям. Экономический рост в современных условиях рассматривается не только в количественном, но и в качественном отношении. Поэтому проблема экономического роста (ВВП, ВВП, ВРП и т.д.) должна тесно увязываться со структурными проблемами и проблемами эффективности хозяйствования в динамике. Предвидение долгосрочных тенденций в экономике в таком аспекте и выстраивание стратегий и плановых ориентиров выдвигается в большинстве стран как базовые задачи государственного управления. Долгосрочное и среднесрочное прогнозирование показателей экономического роста обязано учитывать всю сложность влияющих на этот рост факторов. Прогнозирование и планирование экономического роста и структурной динамики относятся к области обобщающего, макроэкономического прогнозирования и планирования. Предметом анализа и оценок при этом является широкий круг общих параметров и показателей. А именно:

- масштабы и темпы роста валового внутреннего и регионального продукта, а также их важнейших структурных элементов;
- ресурсная база экономического развития – инвестиции и их источники, трудовые и природные ресурсы, научно-технологический потенциал и др.;
- производительность труда, фондо-, материало- и энергоёмкость экономического развития; динамика цен и параметры инфляции;
- финансовая база развития – денежные агрегаты, курсы валют, изменения в бюджетной политике, налоговой системе и т.п.;
- параметры внешнеэкономического контура страны и регионов, характер мировой конъюнктуры, структура внешней торговли.

Вполне очевидно, что все названные группы показателей зависят от измерения экономического продукта и затрат ресурсов. Масштаб экономики и её динамику оценивают обычно на основе показателей валового внутреннего продукта и валового регионального продукта.

Их величины зависят от соотношения в развитии национальной экономики резидентов и нерезидентов. А общий порядок их исчисления должен соответствовать современным правилам учёта и анализа экономических процессов, именуемым системой национальных счетов (СНС).

Разработка долгосрочных прогнозов социально-экономического развития и затем на их базе стратегических планов создаёт ориентиры для практической политики правительств и для поведения предпринимателей. Практика разных стран убеждает, что в системе прогнозов и планов содержатся одновременно и информационно-ориентирующий и управленческий компоненты. Управленческие взаимодействия в сфере макроэкономики в рыночной среде осуществляются по большей части косвенными методами – через соглашения, льготы, нормативы и т.п., привязываемые к достижению необходимых макроиндикаторов.

Большое значение имеет выбор, сделанный обществом, относительно приоритетности тех или иных контролируемых параметров макроэкономики. Опыт высокоразвитых стран свидетельствует, что обычно в ряду контролируемых правительствами параметров макроэкономической политики находятся экономический рост, занятость населения, экономическая эффективность, стабильность цен (уровень инфляции), степень экономической свободы хозяйствующих субъектов, финансовая устойчивость системы, уровень доходов населения и справедливость в их распределении, внешнеторговый и платёжный баланс и др.

Следует заметить, что в ходе рыночных реформ в России довольно долго показатели инфляции занимали центральное (и даже самодовлеющее) положение среди контролируемых правительством экономических показателей. Это, к сожалению, привело к перекосам в экономической политике, неоправданно принизив статус параметров динамики экономического развития.

По сути, инфляция была тогда едва ли не единственным показателем, который прогнозировался, планировался и отслеживался государством. Заметим, что инфляция есть координата текущего, а не долговременного движения экономики. Контроль за инфляцией может быть правильно выстроен лишь в контексте стратегии экономического роста. Обеспечение устойчивого экономического роста на современном этапе российских трансформаций будет означать возрождение на новом уровне политики расширенного воспроизводства как базы устойчивого повышения уровня благосостояния народа. Именно параметры экономического роста должны быть базовым элементом долгосрочных прогнозов стратегий и государственных программ.

Вместе с тем нужен серьёзный крен в прогнозно-плановой работе в сторону показателей эффективности российской экономики. Высокое качество экономического роста – это повышающаяся производительность труда при обеспечении экологического производства и быта, это снижающаяся фондо-, материало- и энергоёмкость развития, это непрерывно улучшающиеся социальные параметры жизни. Данные показатели не могут не анализироваться при осуществлении прогнозно-плановых проработок.

Сдвиги в области производительности и эффективности могут происходить лишь на базе последовательного проведения стратегической линии по обеспечению перехода на инновационный тип экономического развития. Поэтому долгосрочные прогнозы и стратегические планы должны разрабатываться в одной связке с формированием национальных проектов и инновационных целевых программ, способствующих освоению новых технологий в рамках движения к чистому технологическому укладу.

Стратегическое планирование – это не только макроэкономический прогноз и не просто совокупность мер промышленной и региональной политики, а прежде всего процесс общественного обсуждения условий нового выбора для экономики и общества в целом, это процесс

достижения согласия по поводу перспектив между фирмами, гражданами и правительственными инстанциями.

При разработке плана реализации долгосрочной стратегии социально-экономического развития России необходимо предусмотреть меры, обеспечивающие радикальное улучшение структуры, экономики и внешней торговли в направлении повышения доли потребительского и инновационно-инвестиционного секторов в структуре производства и экспорта на основе инновационного прорыва и существенного повышения конкурентоспособности отечественной продукции.

Становление системы стратегического планирования в Республике Бурятия

Формирование системы стратегического планирования (далее – ССП) в Российской Федерации происходило в сложных условиях, связанных с коренной ломкой системы государственного управления, формированием новых экономических институтов и общим экономическим кризисом в стране. На региональном уровне развитие ССП характеризовалось дополнительными трудностями, обусловленными высоким уровнем неопределённости относительно действий федерального правительства, недостатком действенных инструментов государственного регулирования, отсутствием соответствующей нормативно-правовой базы и т.п.

Все эти проблемы были характерны и для Республики Бурятия (далее – РБ). Следует выделить 4 этапа развития ССП в Бурятии:

- формирование отдельных элементов ССП (1992–1999 гг.);
- становление системы ССП в рамках системы индикативного управления (2000–2007 гг.);
- развитие ССП (2008–2015 гг.);
- формирование ССП в условиях создания единой системы стратегического планирования в Российской Федерации (с 2016 г.).

Так как в рамках данного исследования нас интересует именно становление системы стратегического управления в Республике Бурятия, то основное внимание далее будет уделено первым двум из указанных этапов¹.

Социально-экономическое развитие (далее – СЭР) РБ на первом этапе развития ССП происходило в условиях краха плановой системы управления и формирования новых экономических институтов. Этот период характеризовался массовой приватизацией государственных предприятий, разрывом сложившихся экономических связей, высоким уровнем инфляции, недостатком, а во многих случаях – отсутствием нормативно-правовых документов, определяющих перспективы СЭР региона. В такой ситуации оказались и другие регионы Российской Федерации.

Правительством Республики Бурятия разрабатывались годовые планы и прогнозы. Планировать развитие региона на более длительные периоды в это время было затруднительно. В значительной степени это было связано с тем, что на фоне общего кризисного состояния экономики России экономическое положение республики было ещё более сложным в силу экстремальных природно-климатических условий, низкого уровня конкурентоспособности экономики, обусловленного сырьевой специализацией, и наличия моноструктурной промышленности с гипертрофированной ролью в ней предприятий ВПК.

¹ Современное состояние системы стратегического планирования в Республике Бурятия получило достаточно полное освещение в ряде публикаций, из которых мы выделим [1; 4; 5; 7; 10].

Вместе с тем руководству республики удалось убедить Правительство РФ в необходимости разработки специальной программы для преодоления глубокого экономического кризиса. В 1996 г. была принята федеральная программа социально-экономического развития Республики Бурятия на 1996–2005 гг. (далее – ФПСЭР). Государственным заказчиком программы выступило Министерство РФ по делам национальностей и региональной политики, а главными разработчиками – Бурятский научный центр СО РАН и Институт макроэкономических исследований при Министерстве экономики РФ.

Данная программа стала первым комплексным документом, определяющим приоритетные направления развития РБ в увязке с федеральными документами стратегического планирования. Она включала ряд подпрограмм по разным видам производства и отраслям социальной сферы и предусматривала реализацию крупных инвестиционных проектов. В целом, несмотря на возникшие проблемы и отмену ФПСЭР в 2002 г., выполнение запланированных мероприятий позволило приостановить падение экономики РБ.

Важной вехой в формировании ССП в РБ стало принятие закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Бурятия»¹. В нём были определены цели, содержание и общие принципы разработки государственных прогнозов и программ социально-экономического развития (далее – ПСЭР) Республики Бурятия. Следует отметить, что значительная часть данного закона практически полностью совпадала с положениями аналогичного федерального закона, принятого годом ранее.

Республиканским законом предусматривалась разработка концепции СЭР РБ, определяющей систему представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики республики, важнейших направлениях развития и средствах реализации. Следует отметить, что этот документ так и не был подготовлен. На наш взгляд, причиной этого стала значительная задержка на федеральном уровне: «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»² была принята лишь в 2008 г. Кроме того, в условиях значительной турбулентности экономического развития, вызванной разворачивающимся в 2009 г. мировым экономическим кризисом, разработка многих стратегических плановых документов, включая концепции социально-экономического развития регионов России, была приостановлена.

Анализ первого этапа позволяет сделать следующие выводы:

К 2000 г. в Республике Бурятия не сложилась система взаимоувязанных документов стратегического планирования, характеризующая приоритеты СЭР региона. Фактически действовал лишь один документ стратегического планирования – ФПСЭР.

В республике ощущался недостаток нормативно-правового, научно-методологического, информационного обеспечения, в значительной степени обусловленный соответствующими «провалами» на федеральном уровне.

Отсутствовал механизм взаимодействия участников стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Реальное формирование системы стратегического планирования в Республике Бурятия началось в 2000 г. с выходом указа Президента РБ «О совершенствовании государственного регулирования экономических процессов в Республике Бурятия». В соответствии с ним в каче-

¹ Закон Республики Бурятия «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Бурятия» № 284-I от 2 апреля 1996 г.

² Распоряжение Правительства РФ «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» № 1662-р от 17 ноября 2008 г.

стве основного метода государственного регулирования социально-экономических процессов в республике была принята система индикативного управления (далее – СИУ).

В 2001 г. правительством республики был утверждён «Регламент системы индикативного управления в Республике Бурятия» (далее – Регламент-2001), определяющий порядок работы органов исполнительной власти в режиме индикативного управления. В этом документе были определены основные структурные элементы СИУ, включая прогнозирование, разработку республиканских программ, формы и методы государственного управления экономикой. Было установлено 4 уровня СИУ: республика, отрасль, территория, организации. Регламентом-2001 были определены объекты, субъекты, а также основополагающие документы СИУ, к которым были отнесены прогнозы, программы социально-экономического развития республики, отрасли, района (города).

Внедрение СИУ на уровне РБ предполагало прохождение 5 этапов.

Мероприятия первого этапа были направлены на выявление проблем, их систематизацию и обобщение для принятия управленческих решений Правительством Республики Бурятия.

Второй этап заключался в разработке системы документов, определяющих перспективы развития Республики Бурятия. Она включала в себя прогнозы и программы социально-экономического развития республики на кратко-, средне- и долгосрочный периоды (1 год, 3 года, 5–10 лет соответственно).

На третьем этапе для выполнения программ СЭР разрабатывалась и утверждалась программа действий Правительства Республики Бурятия на период полномочий, а также план действий правительства на предстоящий год.

Четвёртый этап заключался в управлении финансированием затрат, связанных с реализацией республиканской инвестиционной программы, государственных закупок, а также соглашений и контрактов, заключённых Правительством Республики Бурятия.

На пятом, заключительном этапе министерствами и ведомствами Республики Бурятия осуществлялись мониторинг и контроль за исполнением элементов индикативного управления, включая достижение пороговых значений индикаторов.

Регламентом-2001 предусматривался аналогичный механизм реализации СИУ на уровне отраслей и социальной сферы, отсутствовал лишь этап управления финансированием. Следует отметить, что на уровне территорий (район, город) и организаций механизм реализации СИУ в регламенте не был определён.

В 2001 г. в Бурятии был впервые принят отдельный документ, определяющий комплексное развитие республики – «Программа социально-экономического развития Республики Бурятия на 2001 год» (далее – ПСЭР 2001). Государственным заказчиком программы было Правительство Республики Бурятия, а основными разработчиками – республиканские министерства и комитеты.

В качестве главной цели ПСЭР 2001 было указано реальное повышение уровня жизни населения. Для реализации намеченной цели и поставленных задач были определены основные целевые параметры, включая повышение реальных денежных доходов населения республики и среднемесячной заработной платы и увеличение доли промышленности в общем объёме валового регионального продукта. Реализация основных задач СЭР РБ на 2001 г. предусматривалась в рамках отдельных разделов по конкретным видам производственной и социальной деятельности. В качестве приложения в ПСЭР-2001 была включена инвестиционная программа, предусматривающая реализацию инвестиционных проектов.

В целом, несмотря на некоторые недостатки, включая явный перекося в сторону произ-

водства и инвестиционной деятельности, программа социально-экономического развития Республики Бурятия на 2001 г. была достаточно продуманным документом текущего социально-экономического планирования.

Следующая программа социально-экономического развития Республики Бурятия была рассчитана на среднесрочный период – на 2002–2004 гг. (далее – ПСЭР 2002–2004). В отличие от предыдущей, эта программа была принята не постановлением правительства, а законом РБ, что значительно повысило её статус.

Основными разработчиками среднесрочной программы были определены министерства и ведомства Республики Бурятия, дирекция фонда реализации федеральной программы социально-экономического развития Республики Бурятия, союз промышленников и предпринимателей РБ. Цели программы стали более содержательными и конкретизированными:

Обеспечение к 2004 г. темпов экономического роста валового регионального продукта на уровне 7–8% в год.

Достижение устойчивых темпов роста инвестиций на уровне 8–10% в год.

Обеспечение поступательного повышения реальных денежных доходов граждан (не менее 5% в год).

Снижение масштабов бедности с 42% до 38%.

В ПСЭР 2002–2004 был приведён достаточно детальный анализ этапов реформирования экономики Республики Бурятия, указаны целевые макроэкономические индикаторы СЭР РБ на 2002–2004 гг., в том числе в натуральных показателях. Следует отметить, что в этой программе было представлено 14 разделов по социальной сфере, в то время как в ПСЭР 2001 не было ни одного.

Основные разделы программы делились на 2 части: аналитическую и программную. В первой части приводился анализ ситуации в конкретной отрасли (сфере деятельности) и рассматривались показатели деятельности за 1994–2000 гг. Вторая часть включала в себя цели, задачи, механизм и оценку эффективности реализации ПСЭР 2002–2004. В табличной форме приводились индикаторы оценки развития отрасли или сферы деятельности.

Важность инвестиционной деятельности как основного «двигателя» социально-экономического развития региона подчёркивалась статусом республиканской инвестиционной программы. В ПСЭР 2002–2004 она была включена в качестве отдельного раздела, а не приложения. В программе приводился перечень из 109 инвестиционных проектов с указанием показателей эффективности от привлечения инвестиций, в том числе срок окупаемости, число рабочих мест, платежи в бюджет, прибыль и социальный эффект.

Программа получилась очень объёмной, с большим аналитическим блоком по каждому разделу. С одной стороны, высокий уровень информационной насыщенности, включая перспективы развития, можно рассматривать как положительный фактор. Вместе с тем значительное количество индикаторов делало проблематичным достижение пороговых значений. К недостаткам ПСЭР 2002–2004 также можно отнести отсутствие комплексного анализа проблем и конкурентных преимуществ Республики Бурятия.

В 2005 г. была принята очередная программа СЭР – «Программа социально-экономического развития Республики Бурятия на 2005–2007 годы» (далее – ПСЭР 2005–2007). Как и предыдущая программа, она также была принята в форме закона РБ. Единственным разработчиком ПСЭР 2005–2007 было определено Правительство Республики Бурятия.

Основная цель программы заключалась в повышении уровня и качества жизни насе-

ния и снижении уровня бедности населения с 39,5% до 26–22% к 2007 г. Для её достижения планировалось обеспечить прирост валового регионального продукта на 19–26%, а налоговые поступления в бюджеты всех уровней – на 44,8%. Одной из основных задач являлось сокращение отставания социально-экономического развития Республики Бурятия от среднероссийских показателей.

В отличие от предыдущей среднесрочной программы в ПСЭР 2005–2007 анализ социально-экономического положения Республики Бурятия по отдельным отраслям экономики и социальной сферы был сведён в один раздел. Впервые в программах СЭР были отражены проблемы, ограничения и конкурентные преимущества Бурятии.

В соответствии с целями и задачами ПСЭР 2005–2007 мероприятия по её реализации были сгруппированы в два блока. Социально-экономический блок включал мероприятия по конкретным отраслям экономики и социальной сферы. Второй блок содержал мероприятия правового и организационного характера, в том числе связанные с созданием благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, развитием малого предпринимательства, внешнеэкономического и межрегионального сотрудничества, а также совершенствованием нормативно-правовой базы, обеспечивающей реализацию ПСЭР 2005–2007.

В качестве отдельных разделов программы были выделены:

- механизм реализации, управления и контроля за выполнением программы;
- ресурсное обеспечение программы;
- оценка эффективности реализации программы.

В ПСЭР 2005–2007 гг. предусматривалось значительное (в 2,5 раза) по сравнению с предыдущей программой увеличение объёмов финансирования (*табл. 1*). При этом размер средств, выделяемых из федерального бюджета, вырос в 6,3 раза, в то время как финансирование из республиканского бюджета увеличилось в 3,2 раза, а расходы муниципальных образований уменьшились на 40%.

Таблица 1

Объёмы и источники финансирования программ социально-экономического развития Республики Бурятия, млн рублей

Источники финансирования	ПСЭР 2001	ПСЭР 2002–2004	ПСЭР 2005–2007
Средства федерального бюджета	3 482,2	2 111,81	13 477,7
Средства республиканского бюджета	1 481,9	2 850,6	12 330,0
Средства муниципальных образований	1 044,4	944,01	565,4
Внебюджетные источники	6920	11 358,89	16 915,9
Всего	12 498,8	17 321,3	43 289,0

Новым в формировании системы стратегического планирования в Бурятии стал указ Президента РБ «Об интенсификации экономического развития Республики Бурятия». В соответствии с ним в качестве основного инструмента региональной политики, нацеленного на интенсификацию экономического развития, была установлена система комплексного планирования социально-экономического развития Республики Бурятия, включающая следующие документы:

- план социально-экономического развития Республики Бурятия на долгосрочный период (20 лет);
- схема территориального планирования Республики Бурятия на долгосрочный период (20 лет), которая является территориальной проекцией стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на долгосрочный период;
- прогноз и программа социально-экономического развития Республики Бурятия на долгосрочный период (10 лет);
- программа социально-экономического развития Республики Бурятия на среднесрочный период (3–5 лет);
- программа социально-экономического развития Республики Бурятия на краткосрочный период (1 год).

Для реализации системы комплексного планирования социально-экономического развития Республики Бурятия был разработан регламент СИУ в Республике Бурятия (далее – Регламент-2006). Этот документ, в отличие от Регламента-2001, предусматривал достаточно чёткий и детальный механизм разработки и реализации указанных выше документов текущего, среднесрочного и стратегического планирования. Кроме того, в Регламенте-2006 был описан процесс бюджетирования, включающий разработку перспективного финансового плана, республиканского бюджета на очередной год, подготовку и представление докладов о результатах, основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, оценку результативности бюджетных расходов. Также в Регламенте-2006 был прописан механизм мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования развития Республики Бурятия. Впервые в регламент было внесено положение об оценке эффективности принятия управленческих решений исполнительными органами государственной власти с точки зрения степени достижения пороговых значений индикаторов СЭР.

Заключение

Подводя итоги анализа начальных этапов формирования системы стратегического планирования Республики Бурятия, можно сделать следующие выводы:

В условиях недостаточности нормативно-правового, научно-методического и информационного обеспечения стратегического планирования в Республике Бурятия удалось создать основы комплексной системы стратегического планирования.

Система стратегического планирования развития Республики Бурятия формировалась как составная часть системы индикативного управления в Республике Бурятия.

Разработка программ СЭР позволила получить комплексные документы текущего (ПСЭР 2001) и среднесрочного (ПСЭР 2002–2004 и ПСЭР 2005–2007) планирования, в которых системно были отражены цели, задачи и приоритеты развития республики.

Список литературы

1. Дондоков З.Б.-Д., Потапов Л.В., Убонова Д.З. Формирование системы стратегического планирования в Республике Бурятия // Вестник БНЦ СО РАН. 2017. № 3. С. 98–105.
2. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М.: Экономика, 2011. 604 с.
3. Потапов Л.В., Базаров Б.В., Дондоков З.Б.-Д. О региональной системе стратегического планирования // Вестник БНЦ СО РАН. 2015. № 1. С. 131–142.

4. Потанов Л.В., Добровенский Ю.П. Комплексная система государственного стратегического планирования (КСГСП) и долгосрочный прогноз социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2030 г. // Вестник БНЦ СО РАН. 2013. № 4. С. 185–195.
5. Потанов Л.В., Добровенский Ю.П. Концептуальные основы региональной стратегии развития Республики Бурятия // Вестник БНЦ СО РАН. 2015. № 1. С. 109–131.
6. Потанов Л.В., Добровенский Ю.П. О системе мероприятий Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации // Вестник БНЦ СО РАН. 2016. № 2. С. 129–135.
7. Потанов Л.В., Мункодугарова А.Б. Методологические подходы к совершенствованию стратегического планирования как фактора регионального развития // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2015. № 3. С. 11–15.
8. Селюков М.В., Скачков Р.А. О теории и практике стратегического управления социально-экономическим развитием региона // Фундаментальные исследования. 2012. № 6-2. С. 516–519.
9. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина. М.: Экономика, 2005. 605 с.
10. Стратегия регионального развития: Республика Бурятия – 2015. М.: Экономика, 2005. 624 с.
11. Чмышенко Е.В. Стратегическое планирование как фактор регионального развития // Вестник Оренбургского государственного университета. 2010. № 1. С. 77–82.

References

1. Dondokov Z.B.-D., Potapov L.V., Ubonova D.Z. The Shaping of a Strategic Planning System in the Republic of Buryatia. *Vestnik BNTs SO RAN* [Bulletin of the Buryat Scientific Center of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences]. 2017. No. 3. Pp. 98–105. (In Russian)
2. Kuzyk B.N., Kushlin V.I., Yakovets Yu.V. *Forecasting, Strategic Planning and National Programming*. Moscow, 2011. 604 p. (In Russian)
3. Potapov L.V., Bazarov B.V., Dondokov Z.B.-D. On the Regional System of Strategic Planning. *Vestnik BNTs SO RAN* [Bulletin of the Buryat Scientific Center of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences]. 2015. No. 1. Pp. 131–142. (In Russian)
4. Potapov L.V., Dobrovenskii Yu.P. The Integrated System of State Strategic Planning and Long-Term Forecasting of Socioeconomic Development of the Republic of Buryatia till 2030. *Vestnik BNTs SO RAN* [Bulletin of the Buryat Scientific Center of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences]. 2013. No. 4. Pp. 185–195. (In Russian)
5. Potapov L.V., Dobrovenskii Yu.P. The Conceptual Foundations of the Regional Strategy of Development of the Republic of Buryatia. *Vestnik BNTs SO RAN* [Bulletin of the Buryat Scientific Center of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences]. 2015. No. 1. Pp. 109–131. (In Russian)
6. Potapov L.V., Dobrovensky Yu.P. On the Measures of Socioeconomic Development Strategy of a Subject of the Russian Federation. *Vestnik BNTs SO RAN* [Bulletin of the Buryat Scientific Center of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences]. 2016. No. 2. Pp. 129–135. (In Russian)
7. Potapov L.V., Munkodugarova A.B. Methodological Approaches to Improvement of Regional Planning. *Natsionalnaya bezopasnost i strategicheskoe planirovanie* [National Security and Strategic Planning]. 2015. No. 3. Pp. 11–15. (In Russian)
8. Selyukov M.V., Skachkov R.A. About the Theory and Practice of Strategic Management of Socio-Economic Development of the Region. *Fundamentalnye issledovaniya* [Fundamental Research]. 2012. No. 6-2. Pp. 516–519. (In Russian)
9. *Strategic Management: Region, City, Enterprise*. Ed. by D.S. Lvov, A.G. Granberg, A.P. Yegorshin. Moscow, 2005. 605 p. (In Russian)

10. *Strategy of Regional Development: Republic of Buryatia – 2015*. Moscow, 2005. 624 p. (In Russian)
11. Chmyshenko E.V. Strategic Planning as a Factor of Regional Development. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta* [Vestnik of the Orenburg State University]. 2010. No. 1. Pp. 77–82. (In Russian)

■ ■ ■

Для цитирования:

Потапов Л.В. Методология и организация системы стратегического планирования социально-экономического развития региона // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 3. С. 45–58. DOI: [10.14530/reg.2018.3.45](https://doi.org/10.14530/reg.2018.3.45)

For citing:

Potapov L.V. Methodology and Organization of Strategic Planning System for Social and Economic Development of Region. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2018. Vol. 5. No. 3. Pp. 45–58. DOI: [10.14530/reg.2018.3.45](https://doi.org/10.14530/reg.2018.3.45) (In Russian)

■ ■ ■