



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**ВСЕРОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ**  
МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(ВАВТ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)

**Совет по изучению производительных сил**

# **ПРИНЦИПЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ И ПРАКТИКА**

Материалы Всероссийской научно-практической  
конференции Совета по изучению производительных сил  
ВАВТ Минэкономразвития России  
02 октября 2017 года

Сборник научных статей

Под общей редакцией :

Доктора экономических наук  
**Смирновой Ольги Олеговны**

Москва  
ВАВТ  
2018

УДК 338.24  
ББК 65.290-2  
П - 767

П-767 Принципы стратегического планирования: методология и практика: Материалы Всероссийской научно-практической конференции Совета по изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России 02 октября 2017 года / под общ. ред. О.О. Смирновой; Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России. - М.: ВАВТ, 2018. - 103 с.

**ISBN 978-5-9547-0168-5**

Сборник составлен по материалам Всероссийской научно-практической конференции «Принципы стратегического планирования: методология и практика». В сборнике представлены труды ученых по актуальным проблемам государственного стратегического планирования в Российской Федерации.

В рамках конференции рассмотрены следующие вопросы: актуальные проблемы стратегического планирования в России в 2017 году; зарубежный опыт реализации принципов стратегического планирования; научно-обоснованные подходы к формированию документов стратегического планирования в Российской Федерации; проблемы реализации принципов стратегического планирования в Российской Федерации; научно-обоснованные предложения по оценке и повышению эффективности документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации как инструмента стимулирования социально-экономического развития региона; лучшие практики реализации принципов стратегического планирования в регионах Российской Федерации; бюджетирование, ориентированное на результат, как механизм реализации принципов стратегического планирования. Рекомендуется аспирантам экономических, юридических, финансовых специальностей, студентам вузов, научным работникам, а также всем интересующимся данными проблемами.

**ISBN 978-5-9547-0168-5**

© ВАВТ Минэкономразвития России, 2018.  
© Коллектив авторов, 2018.

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

<b>ИНФОРМАЦИЯ О ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРИНЦИПЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ И ПРАКТИКА».....</b>	<b>6</b>
--	----------

### **СЕКЦИЯ 1:**

<b>ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».....</b>	<b>7</b>
--	----------

*Смирнова О.О.*

Актуальные проблемы методологии стратегического планирования в России: о формировании системы планирования на основе принципов стратегического планирования.....	8
--	---

*Гришина И.В.*

Принципы обеспечения согласованности отраслевых и территориальных приоритетов в рамках стратегии пространственного развития России.....	14
--	----

*Киселев А.В.*

Проблемы реализации принципа измеряемости целей в документах государственного стратегического планирования.....	19
--	----

### **СЕКЦИЯ 2:**

<b>НАУЧНО-ОБОСНОВАННЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....</b>	<b>23</b>
---	-----------

*Беляевская-Плотник Л.А.*

Направления совершенствования системы отчетности о реализации документов стратегического планирования федерального уровня.....	24
---	----

*Жигляева А.В.*

*Акимова В.В.*

Сбалансированность целей участников системы государственного планирования инвестиционной деятельности.....	28
---	----

*Сорокина Н.Ю.*

Стратегическое планирование экономической безопасности организаций  
в системе национальной экономической безопасности.....34

*Липина С.А.*

*Смирнова О.О.*

Методическое обеспечение федеральных и региональных процессов  
стратегического планирования.....38

### **СЕКЦИЯ 3:**

**ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ НА  
ПРИНЦИПАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....47**

*Гришина И.В.*

*Шкуропат А.В.*

Обоснование методологических подходов к определению принципов,  
приоритетов, целей и задач пространственного развития Российской  
Федерации.....48

*Долматова М.Н.*

Стратегическое планирование в социально-экономическом развитии моного-  
родов Арктической зоны Российской Федерации.....53

*Андреева П.А.*

Разработка проекта стратегии социально-экономического развития Российской  
Федерации с учетом проведенных общественных консультаций.....57

### **СЕКЦИЯ 4:**

**БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ, КАК МЕХАНИЗМ  
РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....62**

*Богданова Ю.Н.*

Проблемы разработки государственных программ субъектов РФ как  
инструментов развития регионов.....63

*Крейденко Т.Ф.*

Подходы к формированию системы показателей региональных  
государственных программ в системе стратегического планирования  
Российской Федерации.....68

**СЕКЦИЯ 5:  
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ.....71**

*Евсеева О.О.*

*Череповицын А.Е.*

Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации через систему минерально – сырьевых центров.....72

*Журавель В.П.*

Вопросы стратегического планирования и прогнозирования в арктических документах и политике стран Северной Европы.....78

*Бочарова Л.К.*

*Веденкина Ю.В.*

Стратегическое планирование развития Арктической зоны как инструмент стимулирования социально-экономического развития региона.....87

*Балобанов А.Е.*

*Воротников А.М.*

*Майоров С.В.*

Территориальная проекция реализации стратегического планирования в государственном управлении: стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации .....94

**СЕКЦИЯ 6:  
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО  
ПЛАНИРОВАНИЯ.....98**

*Соколов М.С.*

Проблема целеполагания при интеграции национальных инновационных систем России и Беларуси.....99

## ИНФОРМАЦИЯ О ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРИНЦИПЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ И ПРАКТИКА»

2 октября 2017 г. в Москве прошла Всероссийская научно-практическая конференция по актуальным проблемам государственного стратегического планирования в Российской Федерации «Принципы стратегического планирования: методология и практика».

Конференция проводилась на площадке старейшего в мире института по вопросам стратегического планирования – Совета по изучению производительных сил (СОПС)\*. Совет по изучению производительных сил (СОПС), созданный в феврале 1915 года является одной из старейших научно-исследовательских организаций России. Руководителями СОПС являлись корифеи отечественной науки Вернадский В.И., Курнаков Н.С., Ферсман А.Б., Обручев В.А., Григорьев А.А., Крылов А.Н., Губкин И.М., Немчинов В.С., Гранберг А.Г.

В советское время СОПС находился в ведении Госплана СССР. СОПС – организация с уникальным вековым опытом комплексного исследования проблем социально-экономического развития территорий и разработки крупномасштабных проектов и программ с позиций, прежде всего, общегосударственных приоритетов, с учетом их конкретизации и согласования на региональном и местном уровнях с интересами бизнеса и населения.

В результате многолетней научно-исследовательской работы, проводимой сотрудниками СОПС, накоплен значительный научный потенциал по вопросам государственного стратегического планирования, в том числе по проблеме разработки концептуальных и методических основ государственного планирования, пространственного развития, территориального планирования.

В ходе работы над прикладными экономическими исследованиями по заказу федеральных и региональных органов исполнительной власти (в том числе, Министерства экономического развития РФ, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Правительства Владимирской области, Министерства экономики, торговли, международных и внешнеэкономических связей Ростовской области, Администраций Ханты-Мансийского автономного округа, Тульской области и ряда других субъектов РФ) были получены существенные научные и прикладные экономические результаты в области разработки документов целеполагания, прогнозирования и программирования как на федеральном, так и региональном уровнях, в том числе пространственного развития и инновационного развития территории РФ.

*\* ФГБНИУ Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН. 2016 г. – происходит реорганизация СОПС путем объединения Совета по изучению производительных сил Минэкономразвития РФ и Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития РФ.*

## **СЕКЦИЯ 1:**

# **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ: О ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ПРИНЦИПОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

**Смирнова Ольга Олеговна**

Доктор экономических наук, заместитель руководителя Отделения Мировой океан и Арктика, Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

Спустя три года после принятия закона о стратегическом планировании, на фоне переписывания стратегий, все острее встают вопросы формирования общей архитектуры системы стратегического планирования и методологического обеспечения системы государственного стратегического планирования в России. В этой связи актуальными задачами становятся: формирование единого порядка осуществления стратегического планирования в Российской Федерации, методических (методологическим) подходов по реализации принципов стратегического планирования, механизмов корректировки и актуализации документов стратегического планирования, а также предложения по порядку мониторинга документов стратегического планирования.

**Ключевые слова:** методология стратегического планирования, система стратегического планирования, принципы стратегического планирования, мониторинг, методические подходы для реализации принципов стратегического планирования; принципы «преемственности и непрерывности», «измеряемости целей», «сбалансированности»; единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования

## **ACTUAL PROBLEMS OF METHODOLOGY OF STRATEGIC PLANNING IN RUSSIA: ON THE FORMATION OF A PLANNING SYSTEM BASED ON THE PRINCIPLES OF STRATEGIC PLANNING**

**Olga O. Smirnova**

Doctor of Sciences (Economics), Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

Three years after the adoption of the law on strategic planning, on the background of rewriting strategies, growing challenge of the formation of the overall architecture of the system of strategic planning and methodological support of the system of state strategic planning in Russia. In this regard, the relevant tasks are: the formation of a unified procedure for the implementation of strategic planning in the Russian Federation, methodical (methodological) approaches to implement the principles of strategic planning, mechanisms for the adjustment and updating of strategic planning documents, as well as proposals for the monitoring of strategic planning documents.

**Key words:** methodology of strategic planning system strategic planning principles of strategic planning, monitoring, methodological approaches to implement the principles of strategic planning; the principles of "continuity", "measurability of objectives", "balance"; the unity of the principles and methodology of organization and functioning of the system of strategic planning.

Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 172-ФЗ или 172-ФЗ) утвержден в 2014 году. Закон задал порядок и принципы формирования системы стратегического планирования в стране, полномочия органов государственной власти - участников стратегического планирования, перечень документов стратегирования, прогнозирования, бюджетирования и мониторинга, порядок их разработки и взаимоувязки.

Спустя три года с момента вступления в силу закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» утверждено около 20 подзаконных нормативных актов (методики и порядки) в целях реализации федерального закона, внесены поправки в смежные нормативные акты, разработаны ведомственные документы. Постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены методики и правила, касающиеся порядка разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации таких документов как прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный периоды, стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, стратегия пространственного развития Российской Федерации, стратегии макрорегионов, основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, отраслевые документы стратегического планирования, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти. Также утверждены правила государственной регистрации и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования; методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально – экономического развития субъекта Российской Федерации. Отдельным блоком идут утверждаемые Президентом Российской Федерации требования к документам в части обеспечения национальной безопасности.

К сожалению, тренд, который был до утверждения Закона, на разработку стратегий и стратегических документов не изменился. Как разрабатывались стратегии отраслей, субъектов Российской Федерации, проч. так и разрабатываются.

Вместе с тем, в законе отражена необходимость разработки методик и порядков как по разработке самих документов, так и по формированию самой системы стратегического планирования.

На деле все разработанные к настоящему моменту методики и порядки касаются только документов, один документ касается ведения реестра.

При этом не ведется разработка таких важных для формирования системы стратегического планирования как:

порядок функционирования федеральной информационной системы стратегического планирования (требования статьи 14. «Информационное обеспечение стратегического планирования» Федерального закона № 172-ФЗ);

порядка координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования (требования статьи 4. «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования» Федерального закона № 172-ФЗ);

порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования (требования статьи 40. «Цель и задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования» Федерального закона № 172-ФЗ).

Таким образом, можно констатировать, что за указанный период работа по реализации закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» была сконцентрирована на отдельных документах стратегического планирования. В этой связи базовыми проблем реализации закона о стратегическом планировании становятся:

изолированность практики разработки отдельных стратегических и программных документов в различных ведомствах;

отсутствие единой методологии реализации закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

отсутствие комплексного подхода к системности и преемственности стратегических документов, а также к роли и месту отдельных документов в системе стратегического планирования в стране.

Вместе с тем, в главе 3 «Система стратегического планирования» закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» отдельными статьями закона определены принципы, задачи, участники стратегического планирования, полномочия участников стратегического планирования, документы стратегического планирования, др.

Сегодня дальнейшая работа над отдельными документами без реализации системного подхода и принципов стратегического планирования может усугубить ситуацию, разрозненность и несогласованность документов может завести реализацию закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в тупик.

Становится очевидным, что на повестке дня разработка методологии реализации системы стратегического планирования и в первую очередь – разработка методических подходов для реализации принципов стратегического планирования, отраженных в Федеральном законе № 172-ФЗ.

Безусловно, есть определенные проблемы с реализацией принципа «измеряемости целей», т.к. в отсутствии долгосрочной стратегии развития страны с постановкой конкретных целей сложно определить целевые показатели. А вот, например, реализация принципа «преемственности и непрерывности» (172-ФЗ, ст.7., п.4) возможна при координации региональных и отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации на основе которых формируются мероприятия государственных программ Российской Федерации

и субъектов Российской Федерации с необходимым ресурсным обеспечением [2].

Сегодня необходим методический подход к системе реализации принципов, которые необходимо реализовать это принципы «сбалансированности» (172-ФЗ, ст. 7., п.5), «результативности и эффективности» (172-ФЗ, ст.7., п.6) и «ресурсной обеспеченности» (172-ФЗ, ст. 7., п.10). Они требуют не только определения источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, но и необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов. Видимо, предстоит отдельно проработать подходы и порядки по реализации этих принципов.

На современном этапе становления системы планирования наиболее важно разработать методические подходы для реализации следующих принципов.

Принцип «преемственности и непрерывности» (172-ФЗ, ст.7., п.4). Базовые стратегические цели, вызовы и угрозы в вопросах социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны должны найти отражение в положениях основных стратегических документов (стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегия национальной безопасности Российской Федерации, стратеги пространственного развития, др.). Указанные цели, задач и приоритеты развития регионов, отраслей экономики и сфер государственного управления должны быть детализированы в региональных и отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации на основе которых формируются мероприятия государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с необходимым ресурсным обеспечением [4]. Видимо, для каждой группы документов стратегического планирования должна быть раскрыта и детализирована задача учета положений вышестоящих и ранее разработанных документов стратегического планирования. Необходимо выработать методические предложения по актуализации документов стратегического планирования и порядку учета изменений в документах регионального и отраслевого планирования.

Принцип «измеряемости целей» (172-ФЗ, ст. 7, п.11). В рамках реализации системы стратегического планирования должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей [1]. Используемые показатели должны соответствовать целям стратегического документа, а также целям социально-экономического развития страны. Единая методология реализации закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» должна обеспечить возможность оценки достижения целей путем единства системы базовых показателей, используемых в отраслевых и региональных стратегических документах. Базовые показатели должны быть едины и наблюдаемы на всей цепочке планирования: прогноз, стратегия, программы. Остаются открытыми такие вопросы как наблюдаемость целевых индикаторов при изменении целей; методика измерения вклада ведомственного/отраслевого показателя в задачу достижения стратегической цели в современной системе динамически меняющихся целей и приоритетов; другие.

Принципы «сбалансированности» (172-ФЗ, ст. 7., п.5). Этот принцип, как и принципы «результативности и эффективности» (172-ФЗ, ст.7., п.6) и «ресурсной обеспеченности» (172-ФЗ, ст. 7., п.10) требует не только определения источников финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, но и необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов. Методические подходы по реализации данного принципа должны ответить на вопрос: каким инструментарием при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования [3].

Важно отметить, что в законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» одним из основных отражен принцип единства и целостности означает единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования (172-ФЗ, ст.7., п.2). Таким образом, разрабатываемая методология планирования должна касаться всех сфер, включая вопросы национальной безопасности страны.

Очевидно, что не разработанность инструментария реализации принципов, отсутствие их детализации и конкретизации «завязана» с тем, что нет комплексной методологии и порядков реализации системы стратегического планирования [5].

Не разработаны комплексные методики и порядки, такие как «установление принципов организации и функционирования системы стратегического планирования», «определение порядка осуществления стратегического планирования» (статья 4. «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования» Федерального закона № 172-ФЗ).

Отдельной проблемой хотела бы отметить вопросы реализации комплексного мониторинга в системе страт планирования, а вернее - самый простой первый шаг – систему показателей. Отдельные показатели для мониторинга берутся из перечня показателей Росстата, однако сроки предоставления данных (отставание по времени) зачастую недопустимы для оценки процессов и принятия управленческих решений. На этом фоне министерства и ведомства используют ведомственные показатели и зачастую вносят изменения в методики расчетов. В части национальной безопасности базовыми выбираются не статистически наблюдаемые показатели, а пишутся новые методики. Поэтому единство методического подхода при формировании системы показателей и первичного мониторинга, а также единство информационной системы для такого мониторинга - одна из самых актуальных задач страт планирования.

Очевидно, что дальнейшая разработка отдельно взятых документов не приведет не какому эффекту в части решения задач гос.управления, сбалансированности развития экономики, отраслей промышленности и регионов.

В целом, методологическое обеспечение системы стратегического планирования должно включать следующие вопросы:

установление методических подходов к реализации принципов организации и функционирования системы государственного стратегического планирования;

установление порядка осуществления процесса государственного стратегического планирования;

установление требований к содержанию документов государственного стратегического планирования, порядка их разработки и корректировки, рассмотрения и утверждения документов в системе стратегического планирования;

установление порядка координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного стратегического планирования в целях достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов;

установление порядка координации разработки и согласования документов стратегического планирования разрабатываемых на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также планов развития крупных компаний, компаний с участием государства и естественных монополий.

В целом же, для методологического обеспечения системы стратегического планирования сегодня наряду с детализацией и применением на практике принципов стратегического планирования, важна работа над методологией осуществления процесса государственного стратегического планирования, организации и функционирования системы государственного стратегического планирования.

#### Список литературы:

1. Прохоров В.Н., Смирнова О.О. Реализация задач государственного стратегического планирования на основе математического инструментария - как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления и обеспечения национальной безопасности России //Наука, техника и образование. 2015. № 9 (15). С. 40-43.

2. Липина С.А. Социально-экономические аспекты регулирования миграционных процессов и национальная безопасность // Вестник Восточно-Сибирской Открытой Академии. 2013. № 9 (9). С. 14.

3. Кузнецова Е.И. Проблемы методологии стратегического анализа в государственном стратегическом планировании// Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 1 (352). С. 18-22.

4. Аганбегян А.Г. Стратегическая задача России - ускорение социально-экономического развития.// Экономические стратегии. 2013. Т. 15. № 7 (115). С. 14-19.

5. Ивантер В.В., Широков А.А., Гусев М.С., Моисеев А.К. Некоторые проблемы теории экономического роста//Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. № 3. С. 45-49.

## **ПРИНЦИПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОГЛАСОВАННОСТИ ОТРАСЛЕВЫХ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ В РАМКАХ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ**

**Гришина Ирина Владимировна**

Доктор экономических наук, руководитель отделения теории и методологии пространственных исследований, Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

В докладе представлен методический подход к формированию системы приоритетов отраслевого и территориального развития в рамках Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года. Показано, что эффективную поддержку принятия решений в сфере государственного регулирования пространственного развития обеспечит обязательное отражение согласованных приоритетов в системе документов стратегического планирования Российской Федерации. Обоснована необходимость проведения согласования отраслевых и территориальных приоритетов развития на разных уровнях государственного и муниципального управления. Предложен алгоритм согласования, предусматривающий проведение итеративных процедур в логике «сверху вниз» и «снизу вверх». Сформулированы основные принципы, соблюдение которых позволит сформировать согласованную и сбалансированную многоуровневую систему приоритетов пространственного развития России на долгосрочный период.

**Ключевые слова:** отраслевые и территориальные приоритеты, принципы стратегического планирования, стратегия пространственного развития, согласованность, многоуровневая структура, итеративный подход

**Irina V. Grishina**

Doctor of Sciences (Economics), Head of Department of the Theory and Methodology of Spatial Studies, Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

## **PRINCIPLES FOR PROVIDING THE COHERENCE OF SECTORAL AND TERRITORIAL PRIORITIES WITHIN THE RUSSIA'S STRATEGY OF SPATIAL DEVELOPMENT**

The report presents the methodical approach to constructing the system of priorities of sectoral and territorial development within the spatial development strategy of the Russian Federation up to the year 2025. It is shown that the effective decisions support in the field of state regulation for spatial development will be provided by the implementing of harmonised priorities within the strategic planning system of the Russian Federation. The necessity of carrying out harmonisation of sectoral and ter-

ritorial development priorities at the different levels of government and municipal management is proved. The algorithm of harmonization which contains the iterative procedures (in the logic of "top-down" and "bottom-up") is suggested. The report formulates the basic principles for forming a coherent and balanced multilevel system of priorities of spatial development for the long term in Russia.

**Keywords:** sectoral and territorial priorities, principles for strategic planning, strategy of spatial development, coherence, multilevel structure, iterative approach

В соответствии с Концепцией Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года [1], ее основными задачами являются «определение с учетом конкурентных преимуществ субъектов Российской Федерации их приоритетных экономических специализаций и на этой основе оценка (в территориальном разрезе) перспективных направлений размещения производительных сил, совершенствования системы расселения, потребности в трудовых ресурсах и развития транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры, а также приоритетов регионального развития».

В условиях ограниченных ресурсов особенно важным представляется точный выбор тех прорывных направлений социально-экономического развития, в том числе отраслевого и территориального развития, которые способны внести наиболее существенный вклад в повышение эффективности и устойчивости развития страны, в формирование конкурентоспособности ее экономики в мировой экономической системе, а также - в обеспечение национальной безопасности. Приоритизация предполагает обоснованный выбор наиболее значимых (из числа возможных) направлений и проектов развития, определение очередности, а также механизмов их реализации, включая выбор инструментов государственной поддержки.

В федеральном законе от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [2] отсутствует определение понятия «приоритета развития», однако, по аналогии с определением, данным в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации применительно к стратегическим приоритетам [3], под *отраслевыми приоритетами экономического развития Российской Федерации* можно рассматривать важнейшие направления развития отраслей экономики, в том числе конкретные виды экономической деятельности (ВЭД), имеющие первостепенное значение для решения задач экономического развития страны и получающие ввиду этого государственную поддержку.

С целью отражения приоритетов развития в системе документов стратегического планирования планом реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [4] предполагается разработка (корректировка) отраслевых документов стратегического планирования и стратегий социально-экономического развития макро-регионов с учетом целей и задач пространственного развития, определенных в Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Предполагается также последующая актуализация положений стратегических документов регионального уровня, акцентированная на уточнении направлений (приоритетов) развития регионов.

Стратегия пространственного развития должна быть нацелена, с одной стороны, на отражение отраслевых интересов - создание условий для развития и размещения экономической активности, позволяя определить территории для размещения конкретных производств в увязке с возможностями обеспечения их инфраструктурой, а, с другой стороны, на обеспечение территориальных интересов – на решение важных задач социально-экономического развития территорий (регионов).

Согласование приоритетов отраслевого и территориального развития должно базироваться, при этом, на научном обосновании основных факторов размещения производительных сил, позволяющем установить, на территории какого региона России существуют необходимые и лучшие условия для реализации того или иного отраслевого приоритета. Исходя из общехозяйственных интересов для каждого региона при оценке перспективности реализации в нем того или иного отраслевого приоритета развития, целесообразно отдавать предпочтение, в первую очередь, наиболее экономичным специализациям, т.е. тем, для которых являются благоприятными большинство значимых факторов. Так, наличие в том или ином регионе крупных запасов ценных минерально-сырьевых ресурсов предопределяет благоприятные перспективы усиления специализации его экономики на продукции добывающих отраслей; наличие благоприятных природно-климатических условий или уникальных ландшафтов и особо ценных исторических памятников обуславливают целесообразность приоритетного развития в данном регионе туристско-рекреационного комплекса; наличие значительных площадей неиспользуемых плодородных земель является основанием для усиления специализации региона на продукции агропромышленного комплекса; выгодное геоэкономическое положение региона, наличие морских портов, крупных железнодорожных узлов, включенность региона в систему международных транспортных коридоров обеспечивают благоприятные возможности развития специализации на транспортно-логистических услугах; приграничное расположение региона создает перспективы развития торговли, а также кооперационных связей с предприятиями сопредельных государств; наличие в регионе квалифицированных кадров и научно-образовательных центров расширяет возможности опережающего развития высокотехнологичных производств на базе формирования специализированных технопарков и т.д. Формирование конкретных отраслевых приоритетов развития региональных экономик должно базироваться, с одной стороны, на использовании сложившейся в регионах отраслевой структуры, а, с другой стороны, на возможностях целенаправленного задействования имеющихся в них конкурентных преимуществ путем отбора и реализации конкретных инвестиционных проектов по развитию определенных видов экономической деятельности [5].

При разработке и реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года согласованность приоритетов отраслевого и территориального развития целесообразно, на наш взгляд, обеспечить с учетом следующих принципов.

1. Согласование приоритетов должно проводиться в рамках формирующейся системы стратегического планирования Российской Федерации, что предполагает, с одной стороны, учет основных принципов стратегического

планирования, а, с другой стороны, обязательное отражение согласованных приоритетов в системе документов стратегического планирования Российской Федерации.

Один из базовых принципов стратегического планирования [2] - принцип сбалансированности системы, предполагающий необходимость обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам, а также срокам реализации. Реализация указанного общестратегического принципа должна обеспечиваться как «по вертикали» (при переходе от документов более высокого уровня (Российской Федерации) к документам более низкого уровня (субъекта Российской Федерации, и далее – уровня муниципального образования)), так и «по горизонтали» - когда для каждого из уровней необходимо обеспечить согласованность и сбалансированность, с одной стороны, разных типов документов (стратегий, прогнозов, программ, документов территориального планирования) [6], а, с другой стороны, согласованность и сбалансированность между собой документов разных федеральных округов (макрорегионов), разных субъектов Российской Федерации – в составе федерального округа, муниципальных образований – в составе субъекта Российской Федерации и др.

В то же время, обеспечение согласованности приоритетов отраслевого и территориального развития предполагает их обязательное отражение в системе документов стратегического планирования, с одной стороны, путем использования действующих документов стратегического планирования в качестве источников информации при разработке новых документов, а, с другой стороны, последующее обязательное закрепление (отражение) согласованных приоритетов в документах стратегического планирования Российской Федерации с учетом их иерархической соподчиненности как «по вертикали», так и по «горизонтали».

2. Согласование приоритетов должно проводиться с учетом *иерархического целеполагания* - обоснование перспектив развития экономики России в территориальном разрезе в рамках Стратегии ее пространственного развития на долгосрочный период должно осуществляться исходя из основных положений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации, а также с учетом действующих отраслевых стратегий и документов стратегического планирования федеральных округов.

3. Согласование приоритетов должно проводиться в рамках *многоуровневой системы* приоритетов развития Российской Федерации, обеспечивающей их взаимоувязку на разных уровнях управления – федеральном, макрорегиональном, региональном и муниципальном. В качестве своеобразных площадок для согласования приоритетов целесообразно использование уровня федерального округа (макрорегиона) – для межрегиональных согласований и уровня субъекта Российской Федерации – для межмуниципальных согласований.

4. Процедуру согласования приоритетов следует выстраивать с учетом принципа *итеративности* - одновременно в двух направлениях – в логике

«сверху-вниз» и «снизу-вверх», обеспечивая обязательную пространственную привязку каждого отраслевого приоритета развития.

Принципиальная идея реализации предлагаемого подхода по взаимоувязке отраслевых и территориальных приоритетов развития заключается в разработке и последовательной реализации методологии целевого управления, согласно которой, цели экономического развития на разных уровнях государственного управления подлежат обязательному взаимному согласованию через систему приоритетов, обеспечивающую эффективное использование территориального ресурса – всей территории страны, в соответствии с принятой государством стратегией пространственного развития, позволяющую выстроить систему управления, стимулирующую развитие конкурентных преимуществ отдельных регионов и способствующую росту их вклада в повышение общей конкурентоспособности экономики Российской Федерации на глобальном рынке.

#### Список литературы:

1. Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года, утверждена 22 мая 2017 г. №3414п-П16.
2. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
3. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утверждена указом Президента РФ от 31.12.2015 №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»
4. План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. №1166-р.
5. Гришина И.В., Голубкин И.В. Система отраслевых приоритетов привлечения иностранных инвестиций: учет национальных интересов России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. -№ 11. – с. 2-15.
6. Гришина И.В. Место и роль региональной стратегии в системе стратегического планирования Российской Федерации//Территориальное стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов. Доклады участников XIII Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г./Под. ред. Б.С.Жихаревича, С-Пб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2015, с. 17-21

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ИЗМЕРЯЕМОСТИ ЦЕЛЕЙ В ДОКУМЕНТАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

**Киселев Алексей Владимирович**

Студент 4 курса факультета экономики и права, ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова».

В статье рассматривается содержание категории «измеряемость» применительно к процессу целеполагания. Исследовано соблюдение принципа измеряемости в документах государственного стратегического планирования Российской Федерации. Изучено применение данного подхода в практике стратегического планирования иностранных государств. Показано, что измеряемость целей является одним из ключевых параметров, позволяющих оценивать меру достижения конечного результата с использованием качественных и количественных методов оценки. Обосновано, что принцип измеряемости целей соблюдается не во всех стратегических документах РФ. Сделано заключение о необходимости внедрения лучшего зарубежного опыта в отечественную практику разработки долгосрочных стратегических планов.

**Ключевые слова:** принцип измеряемости целей, стратегическое планирование, целеполагание, зарубежный опыт.

## **PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF MEASURABILITY OF GOALS IN DOCUMENTS OF STATE STRATEGIC PLANNING**

**Kiselev Alexey V.**

The student 4 courses of faculty of economy and law of the "Russian economic University. G. V. Plekhanov».

In the article the the category of "measurability" is considered with reference to the goal setting process. It was investigated the observance of the principle of measurability in the documents of the state strategic planning of the Russian Federation. The application of this approach in the practice of strategic planning of foreign states has been studied. It is shown that the measurability of goals is one of the main parameters that allow to evaluate the measure of achievement of the final result by qualitative and quantitative methods of evaluation. It is substantiated that the principle of target measurability is not observed in all strategic documents of the Russian Federation. The conclusion is about the necessity to introduce the best foreign experience in the domestic practice of developing long-term strategic plans.

**Keywords:** principle of measurability of goals, strategic planning, goal-setting, foreign experience.

Согласно федеральному закону "О стратегическом планировании в Российской Федерации", при организации системы государственного планирова-

ния должны быть соблюдены следующие принципы: единства и целостности, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы, результативности и эффективности, прозрачности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей и другие. [1]

Измеряемость является одной из базовых характеристик цели согласно методике SMART («measurable» - измеряемость), определяющей требования к цели и процессу целеполагания в современном менеджменте, проектном управлении и стратегическом планировании. Данный принцип предполагает, что в процессе целеполагания должны быть сформулированы критерии (измерители), позволяющие осуществлять диагностику степени достижения цели, создавая условия для ее полноценной реализации. Отсутствие таких измерителей затрудняет процесс реализации цели, существенно ограничивает возможности контроля достижения запланированного результата.

В качестве критериев реализации цели могут быть использованы следующие:

1. проценты, соотношения: данный измеритель целесообразно использовать в ситуациях, когда существует возможность планировать и анализировать повторяющиеся события;
2. средние показатели: данный критерий применим, если нет необходимости «прорыва» в результатах деятельности, но критически важно обеспечить стабильность и качество процесса;
3. временные показатели: данный критерий позволяет конкретизировать сроки, в течение которых требуется достижение конкретных результатов. [2]

Для анализа реализации принципа измеряемости в документах государственного стратегического планирования нами были выбраны:

- «Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года», Российская Федерация;
- Государственная программа «Развитие образования на 2013-2020 годы», Российская Федерация;
- FY 2014-2017 Department of State and USAID Strategic Plan («Стратегический план Государственного департамента США 2014-2017»), США.

Последовательно рассмотрим каждый документ на предмет реализации принципа измеряемости целей в процессе целеполагания.

Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. Целью стратегии пространственного развития определено «значительное повышение эффективности использования пространственного фактора в усилении конкурентных позиций России в глобальной экономике с учетом сохранения и упрочения основ национальной безопасности страны в изменяющемся мире» [3]. Следует отметить достаточно слабую возможность ее измеряемости, поскольку в самой формулировке цели не обозначен ни один параметр, который мог бы удовлетворять требованиям, характеризующим данный критерий. При этом, очевидно, что такой показатель как конкурентоспособность российской экономики может быть измеряем, в частности, по рейтингам международных агентств и по соотношению показателей, характеризующих ключевые экономические процессы в стране. На наш взгляд,

данная проблема целеполагания связана со слишком высоким уровнем обобщения формулировок, используемых для определения цели. При таком подходе априори не могут быть установлены конкретные параметры процесса, которые могут быть положены в основу его последующего измерения. Проблема концепции как ключевого документа стратегического планирования регионального развития заключается, на наш взгляд, в том, что ни далее по тексту, ни в главе «Целевые индикаторы», которая предназначена для того, чтобы поставить конкретные критерии оценки выполнения целей, данная задача не решена.

Государственная программа «Развитие образования на 2013-2020 годы». Целью программы является «обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики; повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны». Далее по тексту программы качественные характеристики цели конкретизированы в системе индикаторов. Для примера, рассмотрим один из целевых индикаторов Программы - «обеспечение эффективной системы по социализации и самореализации молодежи, развитию потенциала молодежи удельный вес численности населения в возрасте 5-18 лет, охваченного общим и профессиональным образованием, в общей численности населения в возрасте 5-18 лет, процентов» [4]. Исходя из предложенных данных программы, можно сделать вывод о том, что, хотя в целях программы конкретизация показателей отсутствует, она осуществлена в целевых индикаторах. Представленные в индикаторах показатели являются специфическими, однако на их основе также нельзя говорить о возможности измеримости, ввиду отсутствия конкретных числовых значений, на которые можно было бы ориентироваться при реализации поставленных целей.

Стратегический план Государственного департамента США 2014-2017 гг. Целью стратегического плана является "Strengthen America's economic reach and positive economic impact" (усиление американской экономики и достижение позитивного экономического эффекта).

Стратегическим планом предусмотрены целевые показатели в следующих областях [7]:

1. Продовольственная безопасность: к 30 сентября 2015 г. увеличить число фермеров, применяющих в своей деятельности новые технологии или методы управления, до 8 млн. человек (с 5 млн. человек в 2012 году).

2. Наука, технологии и инновационное сотрудничество: к 30 сентября 2017 г. на 50% увеличить число договоров по научным и технологическим инновациям с ключевыми иностранными государствами.

Исходя из данной информации, можно говорить о том, что в документе предложены конкретные целевые показатели и сроки их реализации. Такая формулировка целей позволяет оценить эффективность стратегического плана, а также конкретизировать условия и факторы, определившие достигнутый результат.

Таким образом, с нашей точки зрения, для качественного улучшения документов государственного стратегического планирования РФ при формулировании целей необходимо больше внимания уделять реализации принципа изме-

ряемости. С одной стороны, это достаточно сложно, ввиду необходимости использования кратких и, одновременно с этим, емких формулировок при определении целей и задач. С другой стороны, каждый из стратегических документов предполагает раздел «Целевые индикаторы и показатели», в котором принцип измеряемости должен быть реализован в полной мере. Зарубежные страны имеют позитивный опыт реализации принципа измеряемости в своих стратегических планах, поэтому можно говорить о целесообразности использования данного опыта в процессе стратегического планирования в Российской Федерации.

#### Список литературы:

1. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О стратегическом планировании в Российской Федерации", электронный доступ: <http://base.garant.ru/70684666/>
2. Подберезкин А.И. Анализ, стратегический прогноз и планирование в военно-политической области. М., МГИМО(У), 2014., электронный доступ: <http://prognoz.eurasian-defence.ru/sites/default/files/source/titul.pdf>
3. Проект Министерства Финансов РФ «Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года», электронный доступ: [http://xn----7sbbhnbqial1ebd4mma.xn--p1ai/uploadedFiles/files/Kontseptsiya\\_SPR.pdf](http://xn----7sbbhnbqial1ebd4mma.xn--p1ai/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf)
4. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 295 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие образования" на 2013 - 2020 годы", электронный доступ: <http://base.garant.ru/70643472/#ixzz4ttgnbYqb>
5. Смирнова О.О. Государственное стратегическое планирование. Термины и определения. Материалы ежегодного Форума молодых стратегов. 2015. Т. 1. С. 148-177.
6. Сорокина Н.Ю. Концепция стратегического управления развитием как направление современной теории региональной экономики // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2010. № 2-2. С. 16-23.
7. FY 2014-2017 Department of State and USAID Strategic Plan., 2014 электронный доступ: <https://www.state.gov/documents/organization/223997.pdf>

## **СЕКЦИЯ 2:**

# **НАУЧНО-ОБОСНОВАННЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОТЧЕТНОСТИ О РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ**

**Беляевская-Плотник Любовь Александровна**

Кандидат экономических наук, доцент Департамента антикризисного управления и финансов Института экономики и антикризисного управления; старший научный сотрудник, Отделение Мировой океан и Арктика, Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

В статье выделены и обоснованы проблемы формирования и предоставления отчетности о реализации документов стратегического планирования федерального уровня, которые обобщенно сводятся к оторванности системы отчетности от процесса принятия государственных решений. Созданное чрезмерное количество документов стратегического целеполагания и планирования, а также отчетов о ходе их выполнения, приводит к несогласованности в системе государственного управления. Предложены направления совершенствования системы отчетности о реализации документов стратегического планирования по срокам, формату и целевому предназначению.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование; 172-ФЗ; отчетность о реализации документов стратегического планирования; государственное управление.

## **DIRECTIONS FOR IMPROVING THE REPORTING SYSTEM ON THE IMPLEMENTATION OF THE FEDERAL STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS**

**Belyaevskaya-Plotnik L.A**

PhD in Economics, researcher at Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

The article identifies and justifies the problem of forming and reporting on the implementation of strategic planning documents at the Federal level, which generally boil down to the isolation of the system from parity from the process of government decision-making. Created an excessive amount of documents of strategic goal setting and planning, as well as reports on their implementation leads to inconsistency in the system of public administration. Suggested ways of improving the reporting system on the implementation of strategic planning documents at the timing, format and purpose.

**Key words:** strategic planning; 172-FZ; reporting on the implementation of strategic planning documents; administration of the state.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» №172-ФЗ [1] упорядочил уровни нормативно-правовых актов в соответствии с их функциональной направленностью (целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование) в системе государственного управления. Вслед за данным законом последовало принятие ряда нормативных документов, регламентирующих порядок проведения мониторинга и контроля за реализацией документов стратегического планирования. Однако по причине чрезмерного обилия, как самих документов стратегического планирования, так и отчетов о ходе их выполнения, вскрывается проблема невозможности реализации принципа «единства и целостности, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, измеряемости целей, соответствия показателей целям» (Ст.7, п.1 [1]). Это приводит к оторванности отчетов о ходе выполнения документов стратегического планирования от принятия решений в системе государственного управления, что ставит под угрозу не только уровень социально-экономического развития страны и регионов, но и состояние экономической безопасности в целом [2-5].

На основании анализа существующей отчетности о реализации документов стратегического планирования федерального уровня выделены следующие проблемные стороны данного процесса:

а) Отсутствие единых универсальных требований к форме и содержанию отчетности о реализации документов стратегического планирования.

Целесообразным видится такой формат предоставления отчетности о реализации документов стратегического планирования в формате «план – факт – причины отклонения – предложения по улучшению ситуации в соответствующей сфере».

б) Несоответствие сроков предоставления отчетности в привязке к ключевым событиям государственного управления.

Так, информации о развитии отраслей народного хозяйства поступает в октябре-ноябре текущего года за отчетный период (таблица).

**Таблица**

**Поквартальные сроки предоставления отчетности о реализации документов стратегического планирования федерального уровня**

<b>I квартал</b>	<b>II квартал</b>	<b>III квартал</b>	<b>IV квартал</b>
<b>Документы стратегического планирования</b>			
- Прогноз научно-технологического развития; - Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период; - Основные направления деятельности	- Стратегия социально-экономического развития РФ; - Стратегия пространственного развития РФ; - Стратегии социально-	- Отчеты о реализации ежегодного послания президента РФ Федеральному Собранию РФ; - Отраслевые документы стратегического пла-	- Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период.

<p>правительства; - Государственные программы РФ; - Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.</p>	<p>экономического развития макрорегионов; - Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период.</p>	<p>нирования РФ.</p>	
---	--	----------------------	--

Таким образом, принятие решений о финансировании государственных программ в рамках бюджетного процесса происходит в условиях отсутствия счетной информации об оценке эффективности развития отрасли за отчетный период. В связи с этим, необходим перенос сроков предоставления отчетности о реализации ряда документов стратегического планирования на первый месяц второго квартала года, следующего за отчетным в целях повышения эффективности расходования бюджетных средств.

в) Оторванность отчетов о реализации документов стратегического планирования от последующих государственных решений, направленных на решение выделенных проблем в системном представлении.

Проблемная ситуация в сфере стратегического планирования заключается в обилии документов, формирующих собой поток целеполагания и поток анализа выполнения этих документов. В связи с этим необходим механизм обратной связи по каждому типу документов, а также агрегирование всего потока документов в счетное количество русел по двум-трем основным направлениям государственной политики.

Сложившаяся ситуация в системе отчетности о реализации документов стратегического планирования обобщенно сводится к следующей проблеме: сформированы отчеты, оценена эффективность проведенных мероприятий, а дальше возникает вопрос о формате использования результатов оценки в государственном управлении на уровне целеполагания государственной политики.

С целью совершенствования системы отчетности о реализации документов стратегического планирования следует выделить три уровня оценки:

1. Первый уровень оценки сводится к требованию сроков реализации мероприятий соответственно с планом или «дорожной картой», указанными в самом документе стратегического планирования. Здесь определяется эффективность организации работы министерства или ведомства, ответственного за ведение определенной сферы народного хозяйства.

2. Второй уровень оценки находится в предметной области, к которой относится этот документ, то есть анализируется степень регулирующего воздействия документа на развитие предметной области. Необходимо оценить насколько качественно и количественно поменялось положение дел в заданной сфере (например, оценка эффективности развития самой отрасли).

3. На третьем уровне проводится оценка всей системы целеполагания национальной экономики (например, в разрезе таких отраслей, как фармацевтика, легкая, автомобильная промышленность), формулируются агрегированные проблемы, укрупненные задачи, требующие решения на уровне полномочий Президента.

Таким образом, рекомендации по оптимизации системы отчетности о реализации документов стратегического планирования обобщенно сводятся к формированию замкнутого круга последовательных этапов с обязательным указанием ключевых событий государственного управления, направленных на улучшение ситуации в соответствующей сфере народного хозяйства в виде принятых и нормативно закрепленных решений по реализации функций государственного управления в рамках целеполагания.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70684666/>
2. Беляевская-Плотник Л.А., Сумарокова А.Д. Оценки уровня экономической безопасности федеральных округов РФ // Вестник ИЭАУ. - 2016. - № 11. - С. 5.
3. Сорокина Н.Ю. Содержание и направления устойчивого социально-экономического развития регионов России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2015. – Т. 6. - № 2 (22). – С. 143-147.
4. Сорокина Н.Ю. Методические аспекты оценки и прогнозирования устойчивости регионального социально-экономического развития // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2015. - № 6 (78). – С. 82.
5. Чичканов В.П., Беляевская-Плотник Л.А. Анализ подходов к оценке региональных процессов формирования социально-экономической безопасности // Экономика региона. - 2016. – Т. 12, вып. 3. – С. 654-669.

## **СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ ЦЕЛЕЙ УЧАСТНИКОВ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Жигляева Анастасия Викторовна**

Студентка 4 курса факультета экономики и права, ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова».

**Акимова Виктория Вадимовна**

Студентка 4 курса факультета экономики и права, ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова».

Статья посвящена исследованию проблемы сбалансированности целей субъектов стратегического планирования инвестиционной деятельности на региональном уровне. Проанализированы стратегические цели субъектов планирования Самарской области и Забайкальского края – крупных туристических центров России, выделены области согласования и рассогласования целей. Конкретизированы условия обеспечения сбалансированности целей участников процесса стратегического планирования. Представлены рекомендации по достижению согласованности целей участников системы стратегического планирования развития туристско-рекреационной деятельности на региональном уровне.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, инвестиционная деятельность, туристско-рекреационные комплексы, сбалансированность целей.

## **BALANCING THE GOALS OF PARTICIPANTS IN THE SYSTEM OF STATE PLANNING OF INVESTMENT ACTIVITIES**

**Zhiglyueva Anastasia**

4th year student of the faculty of Economics and law, Russian economic University. G. V. Plekhanov.

**Akimova Victoria V.**

4th year student of the faculty of Economics and law, Russian economic University. G. V. Plekhanov.

The article is devoted to the study of the problem of the balanced goals of subjects of strategic planning of investment activity at the regional level. The strategic objectives of the subjects of planning in Samara region and Trans-Baikal Territory - major tourist centers of Russia are analyzed; areas of coordination and misalignment of the goals are identified. Recommendations for achieving the consistency of the objectives of the participants in the strategic planning system for the development of tourist and recreational activities at the regional level are presented.

**Keywords:** strategic planning, investment activities, tourist and recreational complexes, the balance of goals.

На современном этапе стратегическое планирование инвестиционной деятельности в регионах является одним из ключевых факторов регионального развития. В качестве субъектов планирования инвестиционной деятельности выступают, как правило, региональные органы государственной власти. Каждый субъект Федерации формулирует стратегические цели, позволяющие в дальнейшем принимать эффективные управленческие решения, касающиеся направлений социально-экономического развития территории [4].

Для эффективной реализации конкретных инвестиционных проектов (в данном случае – на региональном уровне) особое значение имеет принцип сбалансированности целей участников системы стратегического планирования. Цели не должны противоречить друг другу, а влияние возникающих несоответствий, «областей рассогласования» на процесс целеполагания и реализацию проектов должно минимизироваться или исключаться.

Сложный процесс стратегического целеполагания требует чёткого взаимодействия между всеми участниками инвестиционной деятельности [3]. При максимально эффективном сотрудничестве представляется возможным успешно реализовать инвестиционный проект в условиях ограниченности ресурсов и временных сроков. В противном случае появляются риски недостижения ожидаемого результата, возникновения неопределённости, нерационального использования ресурсов и т.д.

Рассмотрим особенности реализации принципа согласованности целей на примере формирования и развития региональных туристско-рекреационных комплексов. Для анализа выбраны следующие стратегические инвестиционные проекты:

1. Проект создания ГРК «Жигулёвская жемчужина» (Самарская область);
2. Проект создания ГРК «Русская деревня» (Забайкальский край).

Данные регионы обладают значительным туристско-рекреационным потенциалом, уникальными туристическими активами (природно-рекреационные ресурсы, современные технологии санаторно-курортного лечения, архитектурные объекты и др.). При эффективном использовании активов и дальнейшем развитии существуют возможности улучшения позиционирования этих регионов на мировом туристском рынке, а также повышения туристского имиджа России [5]. Вышеупомянутые стратегические инвестиционные проекты являются опорными, способными оказать положительное влияние на социально-экономическое и территориально-пространственное развитие регионов. Проекты рассматриваются как приоритетные и в основных документах регионального стратегического планирования – Стратегиях социально-экономического развития регионов на период до 2030 года (Самарской области и Забайкальского края соответственно).

Тем не менее, необходимо проведение анализа соответствия, сбалансированности целей региональных инвестиционных проектов и совокупности целей, отражённых в региональных Стратегиях развития. Для удобства визуализации

основные цели, приоритеты и особенности их реализации (согласно Стратегиям регионов) представлены на рисунке 1.

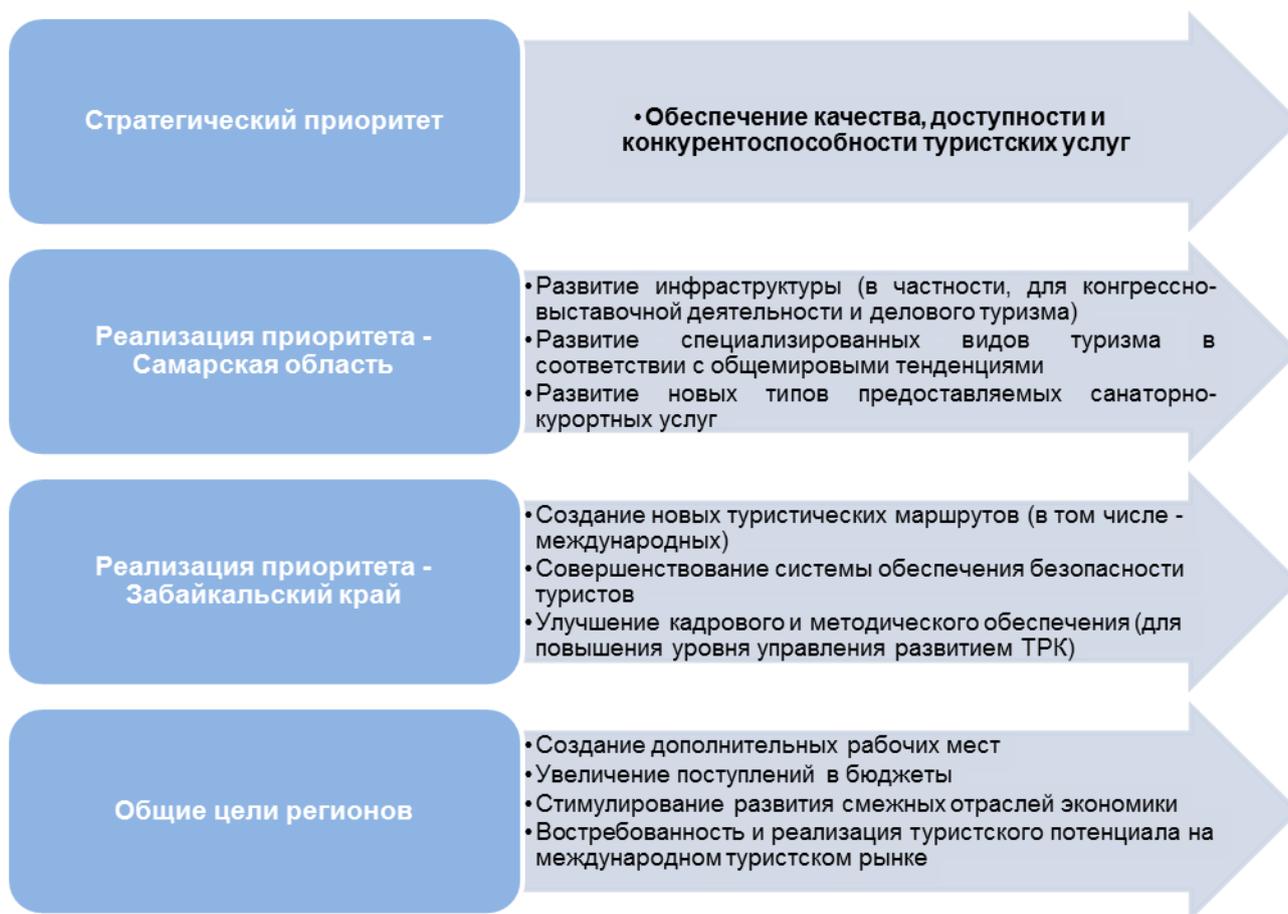


Рис. 1. Цели и приоритеты регионов в сфере туризма и особенности их реализации

Самарская область. Анализ стратегических целей инвестиционных проектов и целей, указанных в стратегии развития Самарской области показал, что по основным параметрам согласованность достигнута. Так, в результате реализации проекта «Жигулёвская жемчужина» предполагается увеличение роста ВРП на уровне 0,25 %; создание порядка 650 новых рабочих мест; увеличение среднегодового вклада в консолидированный бюджет Самарской области порядка 0,4% от доходной базы бюджета. Кроме того, запланировано увеличение объёма организованного туристского потока до 250 тыс. туристов (в национальном парке «Самарская Лука») [2]. Таким образом, результаты реализации проекта соответствуют стратегическим приоритетом социально-экономического развития региона, а также ключевым положениям, относящимся к реализации проекта. Можно выделить некоторое противоречие целям такого стратегического направления в регионе как «Улучшение экологической ситуации». Несмотря на то, что в проекте отмечается нацеленность на создание 3-х всесезонных курортов «не в ущерб экологическому благополучию» региона, качественно проработанный, конкретный механизм предотвращения негативных экологических последствий (в данном случае – последствий массового туризма) не представлен. Правительство Самарской области утвердило проект, однако на рассмотрение

Президенту РФ, Губернатору Самарской области, Совету Федерации и Государственной Думе была подана общероссийская петиция с перечислением рисков нанесения ущерба природным комплексам, в особенности – национальному природному парку «Самарская Лука», отражением противоречия целей проекта целям и задачам национального парка и т.д.

Забайкальский край. Анализ сбалансированности целей в рамках реализации проекта «Русская деревня» показывает согласованность по таким направлениям, как увеличение объёма платных туристских услуг, оказанных населению (с 40 до 207,7 млн. рублей за первые 3 года реализации проекта); увеличение числа лиц, работающих в туристских фирмах (по данному проекту: с 25 до 50 человек к 2018 году – за первые 3 года реализации проекта), рост потоков въездного туризма в 2,4 раза [1]. Исследуемый проект в Забайкальском крае имеет, тем не менее, существенные недостатки: отсутствие информации об ожидаемом эффекте от реализации в региональных масштабах; недостаточная проработанность, детализация ряда параметров (например, положения «создание новых рабочих мест», «расширение возможностей для малого предпринимательства» и т.п. не подкреплены соответствующими прогнозными расчётами). Помимо этого, анализу экологических последствий как нефинансового эффекта реализации инвестиционного проекта должного внимания не уделяется. Возникают риски недостижения отдельных целевых индикаторов, а также нарушения сопоставимости целей (в частности, ориентированности на региональные приоритеты).

Результаты изучения целей проектов в сравнении с целями региональных Стратегий развития отражены в таблице.

Таблица

### Сравнительная характеристика сбалансированности целей по группам

		Группы целей / приоритетов		
		Социально-экономические	Финансовые	Экологические
Наименования инвестиционных проектов	«Жигулёвская жемчужина»	Согласованы	Согласованы	Согласованы частично
	«Русская деревня»	Согласованы частично	Согласованы частично	Не согласованы

Можно заключить, что в рамках реализации проекта в Самарской области достигнута практически полная сбалансированность целей по линии «цели региона – цели проекта». Следовательно, ожидается достижение эффекта от реализации проекта, который будет соответствовать требованиям и представлениям как субъектов планирования инвестиций, так и регионального сообщества. В целеполагании субъектов планирования Забайкальского края присутствует существенное несоответствие целей проекта и региона по ключевым социально-экономическим, финансовым и экологическим характеристикам, что ставит под

угрозу успешность реализации проекта, затрудняет получение положительного результата для регионального сообщества.

Проведенный анализ позволяет конкретизировать следующие условия, способствующие достижению сбалансированности целей в процессе стратегического планирования на региональном уровне (рисунок 2).

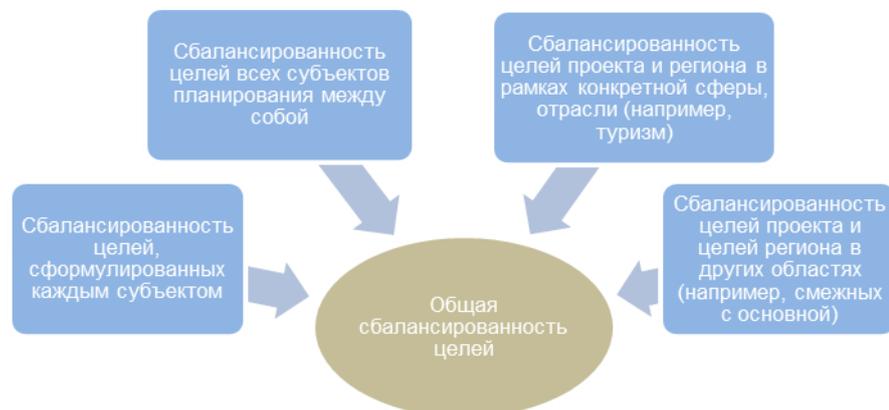


Рис. 2. Условия сбалансированности целей субъектов стратегического планирования инвестиционной деятельности в регионе

Участники системы планирования инвестиционной деятельности должны стремиться к достижению как относительной сбалансированности целей (по отношению к другим целям, приоритетам или их группам/блокам), так и к общей их сбалансированности. Это является условием достижения синергетического эффекта сбалансированности целей за счёт их интеграции и непротиворечивости.

На основании проведённого анализа, можно предложить следующие рекомендации по достижению согласованности целей субъектов стратегического планирования:

- обязательное согласование планируемых к реализации инвестиционных проектов и мероприятий с основными положениями стратегий регионального развития;

- активизация межсубъектных коммуникацией в процессе стратегического целеполагания;

- исследование факторов, не только непосредственно относящихся к области реализации инвестиционных проектов, но и косвенно связанных с ней, путем проведения перекрёстного анализа целей в процессе стратегического целеполагания;

- постоянный контроль за соблюдением принципа сбалансированности целей на протяжении всего процесса целеполагания, в частности на прединвестиционной стадии (фазе), а также на всех этапах реализации проектов и по итогам их реализации.

## Список литературы:

1. Официальный сайт Министерства экономического развития Забайкальского края. <http://минэконом.зabayкальскийкрай.рф> (дата обращения: 23.09.2017).
2. Официальный сайт Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. <http://economy.samregion.ru> (дата обращения: 20.09.2017).
3. Планирование и прогнозирование в экономике: учебное пособие. Н.В. Седова, Н.Ю. Сорокина, Л.Б. Сульповар, Л.Н. Чайникова; под ред. Л.Н. Чайниковой. - Москва: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2016. -176 с.
4. Рябцев А. А. Стратегическое планирование развития туристских дестинаций // Вестник СГУТиКД. – 2010. - № 4 (14). – С. 35-39.
5. Сорокина Н.Ю. Социально-экономические проблемы, препятствующие устойчивому развитию регионов РФ // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2013. Вып. 5. Ч. I. – Тула: Изд-во ТулГУ, 2013. – 348 с. – С. 336 – 343.

## **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Сорокина Наталья Юрьевна**

Кандидат экономических наук, доцент, РЭУ им. Г.В. Плеханова; научный сотрудник, Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

Обосновано, что важнейшим фактором обеспечения экономической безопасности организаций является стратегическое планирование, в основу которого положена концепция экономической безопасности. Конкретизированы приоритеты деятельности организации, которые должны быть отражены в концепции экономической безопасности. Аргументировано, что экономическая безопасность хозяйствующих субъектов является важнейшим условием обеспечения национальной экономической безопасности.

**Ключевые слова:** экономическая безопасность, стратегическое планирование, концепция, национальная экономическая безопасность

## **STRATEGIC PLANNING ECONOMIC SECURITY OF THE ORGANIZATIONS IN THE SYSTEM OF NATIONAL ECONOMIC SECURITY**

**Natalia Yu. Sorokina**

PhD in Economics, associate Professor at the Plekhanov Russian University of Economics; leading researcher at Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

It is proved that the most important factor of ensuring economic security of the organizations is strategic planning which basis the concept of economic security is. Priorities of activity of the organization which have to be reflected in the concept of economic security are concretized. It is reasoned that economic security of organizations is the most important condition of ensuring national economic security.

**Keywords:** economic security, strategic planning, concept, national economic security

В современных условиях хозяйствования организации все чаще сталкиваются с ситуациями, в которых наносится ущерб их экономической безопасности. К традиционной проблеме защиты своих интересов от противоправных действий конкурентов, добавились такие, как защита от действий недобросовестных чиновников в условиях коррупции, защита от неэтичного поведения сотрудников, защита от незаконных действий недоброжелателей из состава местного сообщества и др. [1, 2]. Именно поэтому организации, независимо от размера и формы собственности, реализуют программы по обеспечению эконо-

мической безопасности деятельности, которые позволяют предотвратить или уменьшить негативное влияние указанных внешних и внутренних факторов.

Экономическая безопасность организаций - это состояние, при котором хозяйствующий субъект способен нормально функционировать и достигать своих текущих и стратегических целей при существующих внешних и внутренних угрозах [3]. Экономическая безопасность хозяйствующих субъектов является условием обеспечения национальной экономической безопасности - одной из важнейших функций государства, наряду с поддержанием высокого стандарта качества жизни населения, формированием и реализацией стратегии и тактики экономического развития, гармонизацией интересов различных социальных групп общества.

В современных условиях важнейшим фактором обеспечения экономической безопасности является стратегическое планирование, которое осуществляется на основе выработанной концепции экономической безопасности организации. Как правило, концепция экономической безопасности организации содержит общее видение целей и задач ее функционирования и развития, а также комплекс мероприятий по обеспечению эффективности деятельности организации в условиях внешних и внутренних угроз. [6, 7]. Она является важнейшим элементом общей концепции безопасности организации, включающей, по мимо экономической, техногенную, физическую, пожарную и другие виды безопасности. Разработка концепции экономической безопасности организации нацелена на решение проблем в следующих областях:

- обеспечение защиты законных прав и интересов организации и ее сотрудников в экономической сфере;
- формирование у населения, деловых партнеров, конкурентов, клиентов благоприятного мнения об организации в целях снижения внешних угроз экономической безопасности организации;
- выработка эффективных управленческих решений по вопросам формирования и реализации стратегии и тактики экономической деятельности организации;
- обеспечение защиты коммерческой тайны и конфиденциальной информации;
- обеспечение безопасности хозяйственно-договорной деятельности;
- регламентация информационно-аналитической работы;
- организация мониторинга системы экономической безопасности организации и формирование предложений по ее совершенствованию.

Планирование начинается с разработки стратегического плана обеспечения экономической безопасности, в котором определяются целевые ориентиры деятельности функциональных составляющих и в целом системы экономической безопасности организации [4, 5]. Со стратегическим планом обеспечения экономической безопасности должны быть согласованы все планы организации: финансовый, производственный, план поставок, план развития персонала и др., а также планы деятельности отдельных структурных подразделений.

Для полноценной реализации стратегического плана в организации должна быть разработана система тактических (текущих) планов:

– планы обеспечения безопасности функциональных составляющих экономической безопасности организации: финансовой, кадровой, технико-технологической, политико-правовой, экологической, информационной и силовой;

– планы деятельности службы экономической безопасности и ее структурных подразделений;

– планы действий в кризисных и нештатных ситуациях.

Каждый тактический план должен содержать перечень конкретных мероприятий, направленных на предотвращение (снижение) угроз экономической безопасности организации, их ресурсное обеспечение, ответственных исполнителей и порядок оценки эффективности их (мероприятий) реализации. Планы должны предусматривать возможность совершенствования мер и средств обеспечения экономической безопасности на основе обобщения собственного опыта организации, а также позитивного опыта ведущих отечественных и зарубежных компаний.

В современных условиях обеспечение экономической безопасности организации способствует не только повышению эффективности ее деятельности, рациональному использованию всех видов ресурсов организации, полноценной реализации ее текущих и стратегических целей [8, 9].; но и создания таких условий функционирования субъектов экономики, при которых они могут свободно осуществлять свою экономическую деятельность, а также иметь возможность для выхода на новый, более высокий уровень развития, обеспечивая основу процветания общества, позволяя стране развиваться динамично и эффективно, решать социальные задачи и иметь возможность выработать и проводить независимую экономическую политику.

Список литературы:

1. Федеральный закон "О безопасности" от 28.12.2010 N 390-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108546/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/)

2. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/133.html>

3. Кузнецов, И. Н. Бизнес-безопасность [Электронный ресурс] / И. Н. Кузнецов. - 3-е изд. - М.: Дашков и К, 2013. - 416 с.

4. Иванов С.А., Мартышевская А.В. Система экономической безопасности организации: структура и основные функциональные направления обеспечения // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. 2009. № 2. С. 18-24.

5. Смирнова О.О., Симонова Ю.В. Отраслевые стратегии как основной элемент промышленной политики Правительства РФ и обеспечения экономической безопасности // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2015. Т. 8. № 5 (43). С. 33-41.

6. Липина С.А., Смирнова О.О. Стратегическое планирование в субъектах Российской Федерации: методологические основы и методические рекомендации // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1 (15). С. 25-35.

7. Липина С.А., Смирнова О.О., Крейденко Т.Ф. Возможности и ограничения пространственного развития Российской Федерации в долгосрочной перспективе // Региональная экономика. Юг России. 2016. № 2 (12). С. 14-24.

8. Смирнова О.О. Методология и базовые принципы разработки отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации - стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы // Проблемы экономики и менеджмента. 2015. № 9 (49). С. 58-68.

9. Смирнова О.О. От стратегического планирования к национальной безопасности России //Материалы ежегодного Форума молодых стратегов. 2016. Т. 2. С. 6-10.

## **МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

**Липина Светлана Артуровна**

Доктор экономических наук, заведующая лабораторией, Высшая Школа государственного управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; руководитель Отделения «Мировой океан и Арктика», Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

**Смирнова Ольга Олеговна**

Доктор экономических наук, заместитель руководителя Отделения Мировой океан и Арктика, Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

До 1 января 2019 года всем регионы России должны разработать нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также приступить к осуществлению мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. В статье предлагаются методологические основы и даются методические рекомендации по выполнению Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (172-ФЗ) в части, касающейся разработки стратегий субъектов Российской Федерации и стратегий муниципальных образований. Рассмотрены базовые цели и задачи разрабатываемых стратегий регионального развития, основные возможности и ограничения пространственного развития территорий.

**Ключевые слова:** Стратегическое планирование, пространственное развитие, инновации, национальная экономика, региональная экономика, промышленное производство, отрасли экономики.

## **METHODOLOGICAL SUPPORT OF FEDERAL AND REGIONAL STRATEGIC PLANNING PROCESSES**

**Lipina Svetlana A.**

Doctor of economic Sciences, head of laboratory, Graduate School of public administration "of the Russian Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation", Moscow; Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

**Smirnova Olga O.**

Doctor of Sciences (Economics), Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

Until January 1, 2019 all regions of Russia should develop regulatory legal acts governing the development and amendment of strategic planning documents, as well as to implement the monitoring and control of implementation of strategic planning documents. The article proposes a methodological framework and guidelines for the implementation of the Federal law "On strategic planning in the Russian Federation" (172-FZ) in the part concerning the development strategies of constituent entities of the Russian Federation and strategies of municipalities. The basic goals and objectives develop strategies for regional development, the basic capabilities and limitations of spatial development.

**Key words:** Strategic planning, spatial development, innovations, national economy, regional economy, industrial production, sectors of the economy.

С 11 июля 2014 года вступил в силу Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (172-ФЗ), 47 статья которого говорит о необходимости до 1 января 2017 года разработать нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также приступить к осуществлению мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования; создать федеральный государственный реестр документов стратегического планирования и осуществить информационное обеспечение стратегического планирования. Поскольку базовые положения Закона выполнены не были, сроки его реализации были перенесены (законом 23 июня 2016 года № 210-ФЗ) с 1 января 2017 года на 1 января 2019 года.

Принятие закона в 2014 г. было большим шагом вперед, поскольку в законодательстве появилось само понятие «государственное стратегическое управление». Вместе с тем закон имеет большое количество дефектов, которые препятствуют его использованию по прямому назначению как инструмента управления [1].

И несмотря на то, что принято существенное количество нормативно-правовых актов по реализации Закона о стратегическом планировании, основной проблемой является то, что все они касаются в основном документов планирования, а не системы планирования.

В этой связи, сегодня можно констатировать, что поставленные законом задачи не выполнены. Поэтому, на наш взгляд ключевое значение для реализации закона о стратегическом планировании имеет модификация и изменение приоритетов системы планирования при решении базовых проблем:

1. Изолированность практики разработки отдельных стратегических и программных документов в различных ведомствах, несогласованность между стратегическими документами и бюджетным процессом, отсутствие оценки влияния решений на смежные отрасли, не говоря уже о всей экономике в целом. Результат: низкие темпы развития экономики, снижение уровня нацио-

нальной безопасности, а также ограничение стабильного ускоренного развития российской экономики.

2. Отсутствует единая методология реализации Закона № 172-ФЗ и единые принципы разработки документов стратегического планирования. При этом ФОИВы приступили к разработке отдельных методических рекомендаций для отдельных документов при отсутствии прописанных в законе норм единства принципов и методологии, единства порядка осуществления стратегического планирования, взаимосвязи, преемственности и непрерывности планирования, четкой последовательности этапов разработки документов.

3. Отсутствует комплексный подход к системности и преемственности стратегических документов, а также к роли и месту отдельных документов (например - Стратегический прогноз Российской Федерации, в условиях разграничения полномочий между Правительством Российской Федерации и Советом Безопасности Российской Федерации).

4. Отсутствует утвержденный план подготовки документов стратегического планирования, устанавливающий сроки и последовательность подготовки документов, цели, задачи социально – экономического развития страны и их декомпозиция по отраслям и территориям.

5. Отсутствует налаженный мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

6. Отсутствует единая методология реализации Закона и последующая разработка (на основе нескоординированных методических рекомендаций) стратегических документов, что влечет за собой дополнительные расходы бюджетов всех уровней на переписывание несогласованных и несбалансированных стратегических документов.

7. Отсутствие в единой системе государственного стратегического планирования норм, регламентирующих общие принципы стратегического планирования на уровне муниципальных образований нарушает принцип единства и целостности системы стратегического планирования.

Серьезной проблемой как методологического, так практического характера является отсутствие обязательной «обратной связи» при разработке и корректировке документов стратегического планирования. Причем, речь идет не только про мониторинг реализации документов стратегического планирования. В ходе стратегического планирования необходима корректировка целей и прогнозов с учетом того, что в ходе реализации разрабатываемой стратегии произойдет неизбежное изменение внешней и внутренней среды, которое необходимо принять во внимание для уточнения целей и прогнозов [2, 3]. Для этого должна быть обратная связь, позволяющая вести корректировки, так как разработка прогнозов, стратегий и реализующих их проектов и госпрограмм является итерационным процессом последовательного уточнения целей, задач и механизмов реализации.

Также существует непроработанная проблема в части контроля реализации документов стратегического планирования. Звенья цикла управления, которые должны быть предписаны законом, оказываются разорванными, поскольку результаты контроля попадают обратно только в тот орган, который и являлся предметом контроля. Статья 41 устанавливает, что соответствующая

информация направляется «в орган власти Российской Федерации или руководителю организации, ответственным за проведение мероприятий или достижение показателей, запланированных в документе стратегического планирования».

В части методических подходов к разработке документов стратегического планирования на региональном уровне надо отметить следующее.

Важным условием разработки Стратегий развития регионов является принятие комплекса многоуровневых взаимосвязанных стратегий развития муниципалитетов, районов, субъектов и территории страны в целом. Разработка таких документов может осуществляться только при взаимодействии и соблюдении интересов всех участников процесса территориального развития: частного бизнеса, органов власти и управления всех уровней, науки, образования, представителей общественности [4]. Отдельно хотелось бы отметить, что для муниципального уровня соответствующего нормативного обеспечения нет. В соответствии со ст. 39 Закона № 172-ФЗ документы стратегического планирования разрабатываются в обязательном порядке только «для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах».

Авторы публикации считают, что это в корне неверно, поскольку стратегии муниципалитетов - основополагающий документ для развития как муниципалитета, так и основа для региональной стратегии, а как следствие, для программных документов в регионе.

Очевидно, что вопросы, касающиеся плана развития муниципального сектора экономики, не могут являться предметом государственного регулирования, поскольку входят в компетенцию органов местного самоуправления и нарушают конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления (ст. 12, 130, 132, 133 Конституции Российской Федерации). Вместе с тем, в вопросах экономического развития регионов важная роль отводится деятельности органов местного самоуправления.

Безусловно, органы местного самоуправления как отдельная ветвь власти (муниципальной) согласно конституции РФ вправе моделировать любую структуру стратегических документов на территории, тем более, что 172-ФЗ об этом ничего муниципалитетам не указывает.

Однако, считаем, что должна существовать единая иерархия и последовательность документов на федеральном и региональном уровне: прогноз – стратегия - план реализации (среднесрочные документы) - бюджет и программы.

Подобная ситуация и структура должна сохраняться и на муниципальном уровне.

Среди перспективных направлений системы планирования можно отметить, что закон РФ № 172-ФЗ от 28 июня 2014 года не обязывает разрабатывать пространственные стратегии города. Это право выбора за муниципалитетом.

Вместе с тем, в стратегировании на уровне муниципалитета важнее не разработать множество документов с разными названиями, а

- определить ресурсное обеспечение мероприятий,

- определить количественные и качественные целевые показатели критерии мониторинга и методов оценки достижения результатов реализации стратегического документа;
- определить порядок корректирования документов стратегического планирования, а также работы с населением при корректировке стратегических целей и задач развития муниципалитета.

Базовые цели и задачи разрабатываемых стратегий развития России должны опираться на основные возможности и ограничения развития территорий, которые связаны с природно-географическими, социально-экономическими и нормативно-правовыми характеристиками. В первую очередь, это разнообразная и богатая минерально-сырьевая база, обширные земельные ресурсы и разнообразие природно-климатических условия, значительная площадь территории зоны Севера, региональных различий экологического состояния, сложное демографическое положение регионов, непропорциональное развитие транспортной инфраструктуры и т.д.

К наиболее вероятным угрозам ограничения возможности развития следует отнести моногорода, которые различаются и по численности населения, и по отраслевой специализации, и по степени выраженности проблем. Характер развития монопрофильных муниципальных образований в значительной степени зависит от типа социально-экономического развития территории: неравномерность их социально-экономического развития; увеличение имущественной дифференциации населения и повышение уровня бедности; деформированность структуры экономики (узкая направленность экономической деятельности моногорода), низкая конкурентоспособность продукции предприятий; криминализация общества и хозяйственной деятельности. Стратегия развития таких образований должна учитывать эти особенности.

Реализация выгод значительной площади территории, транзитного положения между двумя динамичными районами мирового хозяйства должны сопровождаться развитием транспортной инфраструктуры. Недостаточный уровень развития транспортной инфраструктуры в России в настоящее время становится важным фактором сдерживания экономического развития страны и повышения ее конкурентоспособности на мировом рынке. Проблема модернизации и повышения эффективности транспортного комплекса в России стоит очень остро.

В России сложилась гипертрофированная концентрация научного и научно-технологического потенциала в нескольких центрах. Наибольшую инновационную активность демонстрируют Москва, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Томская, Нижегородская, Новосибирская, Челябинская, Пензенская области, Республика Башкортостан. Это старейшие научно-исследовательские центры, создавшие и эффективно использующие самые разнообразные элементы инновационной инфраструктуры и формы поддержки инновационной деятельности. Результатом успешной инновационной политики региональных органов власти стали очень высокие показатели инновационной деятельности, разработка и внедрение конкурентоспособных и на мировом рынке продуктов. Эти регионы могут стать центрами распространения инноваций и тиражирования успешного опыта инновационной деятельности. Стабильное положение в

группе средних по уровню развития инноваций регионов, при различных подходах оценки, занимают Красноярский, Пермский и Хабаровский края, Ростовская, Воронежская область. Данные регионы имеют очень высокие шансы при дальнейшем проведении последовательной инновационной политики не только внедрять, но и стать центрами генерирования инновации, имея огромные резервы, связанные с модернизацией. Одновременно реализация экологических приоритетов должна сочетаться с экономическими задачами страны: экономические мероприятия должны давать как экономические, так и экологические выгоды.

В тоже время значительная часть регионов (порядка 60-70%) не показали способности к активной генерации и использованию технологических, маркетинговых и управленческих инноваций.

Безусловно, создание технико-внедренческих особых экономических зон, инновационных территориальных кластеров и других опорных точек инновационного роста создают базовые факторы экономического развития. Россия еще с 90-х гг. предпринимала попытки активации государственной инновационной политики. И надо отметить, что направления перехода к инновационной социально-ориентированной экономике и к экологически устойчивому развитию в ближайшие годы фактически совпадают. Однако данные устремления не внесли существенных изменений в экономику страны. Отметим, что за последние годы экономический рост за счет увеличения высокотехнологических отраслей составило около 10%, в то время как в развитых странах, тот же показатель равен приблизительно 60%.

Демографическое положение России с одной стороны определяет наличие потенциальных возможностей для дальнейшего социально-экономического развития, но с другой стороны создает дополнительные угрозы [1].

К сильным сторонам пространственного развития России можно отнести:

1. Экономически выгодное транзитное положение территории страны между двумя развитыми и динамичными регионами мира: европейским и восточноазиатским. Максимально эффективное использование географического положения и выработка новой стратегии позиционирования страны в мире позволит укрепить экономические позиции всех регионов России

2. Значительный производственный потенциал страны, реализуемый не только за счет минерально-сырьевой базы, но и за счет сформировавшегося потенциала инновационного развития.

3. Наличие сети железнодорожных и автомобильных дорог, включенных в международные транспортные коридоры, что позволяет связывать не только значительную часть регионов между собой, но и обеспечивать экономическую связь с сопредельными государствами. Имеются возможности для дальнейшего развития международных транспортных магистралей, формирование крупных мультимодальных транспортно-логистических центров, что будет способствовать росту экономической интеграции между отдельными регионами страны, способствовать освоению новых районов с минерально-сырьевыми ресурсами, созданию современных производства по переработке перемещаемых грузов.

4. Высокий научный, инновационный и образовательный потенциал: сформировавшаяся сеть университетов международного уровня, крупных вузов и специализированных научно-исследовательских центров, как основы не только для последующего формирования конкурентоспособных образовательных комплексов, но и дальнейшего инновационного развития территории.

5. Значительный потенциал рекреационного развития (наличие уникальных рекреационных ресурсов: ландшафтов, культурно-исторических памятников, архитектурных объектов, создающих условия для развития туристско-рекреационной отрасли мирового уровня).

6. Сложившаяся система расселения населения имеет возможности для формирования в ряде городских агломераций крупных финансовых, технологических узлов, высокоурбанизированной среды жизни.

К слабым сторонам территориального развития можно отнести:

1. Узкую, в первую очередь сырьевую специализацию страны в мировом и региональном разделении труда; монопрофильность экономики значительной части регионов, деформированность структуры и сохраняющаяся дезинтегрированность экономики.

2. Продолжающийся отток населения из сельской местности и значительная депопуляция сельских территорий. Эти факторы, значительно снижают производительность труда и увеличивают рискованность аграрного производства.

3. Транспортная сеть, не отвечающая современным транзитным возможностям экономики страны и неудовлетворительное состояние значительной части объектов транспортной инфраструктуры.

4. Конкуренция со стороны сопредельных государств в развитии широтных трансевразийских международных транспортных коридоров;

5. Высокий износ жизнеобеспечивающей инфраструктуры ряда регионов. Крайне низкий уровень развития инфраструктуры в малых городах и сельскохозяйственных районах страны;

6. Значительные региональные диспропорции в уровне развития сети объектов социальной инфраструктуры. Отсутствует или значительно затруднен доступ к объектам социальной инфраструктуры в отдаленных сельских населенных пунктах. В городских населенных пунктах темпы развития социальной инфраструктуры отстают от темпов прироста численности населения;

7. Ухудшение экологической ситуации на всей территории страны. Деградация среды обитания вследствие ухудшения экологической ситуации, усиления антропогенного воздействия на природу, и как результат - сокращение территорий, благоприятных для проживания и хозяйственной деятельности.

В стратегиях развития регионов необходимо отразить и создание условий для максимально эффективной интеграции в мировой рынок, и, как следствие, повышение стоимости активов страны (территории и рабочей силы) с точки зрения капитализации территории. Эффективное распределение производительных сил по территории, в первую очередь за счет развития центров производства средне и высокотехнологичных отраслей, способствует ускоренному социально-экономическому развитию Российской Федерации. Учет в рамках

единой стратегии пространственного развития региональных особенностей и приоритетов позволяет обеспечить эффективное взаимодействие и связанность всех элементов экономики через открытие доступа территорий и их населения к источникам социально-экономического роста; а с другой стороны гарантировано сохранить территорию страны как единого пространства.

Таким образом, ключевым целями разработки стратегий развития регионов должно стать повышение конкурентоспособности и качества жизни населения через внедрение новых подходов планирования, основанных на эффективном использовании внутреннего потенциала в контексте внешних социально-экономических, геополитических, научно-технологических и инновационных вызовов.

К стратегическим задачам развития территории относятся: рост экономического потенциала, развитие рыночной инфраструктуры, привлечение инвестиций; диверсификация экономики, оптимизация размещения производительных сил; рост доходов населения, сохранение здоровья, рост образовательного и культурного уровня жителей; стремление к долговременной экономической и экологической безопасности развития района; изменение демографической ситуации; экономное использование всех видов ресурсов и рациональное природопользование; современные методы организации инженерных систем и транспортной инфраструктуры [5].

Поэтому первостепенным приоритетом территориального развития является устойчивое развитие в классическом понимании данного термина, подразумевающим «удовлетворение потребностей нынешнего поколения, без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».

В связи с этим необходимо выделить основную тенденцию, которая будет определяться как новая модель стратегического развития страны, обусловленная необходимым сочетанием определенного ряда факторов, институциональная структура которых требует дополнения друг друга и которые не могут рассматриваться обособленно. Это подтверждают и материалы Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, где важнейшими и крайне необходимыми целевыми катализаторами развития являются: потенциал энергетической и транспортной инфраструктуры, сеть территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий, формирующиеся новые экономические центры, перетягивающие доходные полномочия для создания секторов новой экономики, которые востребованы глобальным рынком.

Наряду с сохранением эффективных механизмов оптимизации системы расселения с целью достижения экономической результативности и обеспечения заявленных социальных стандартов, подразумевающих применение целевых управляющих воздействий (финансовых и нефинансовых) в определенных стратегией точках роста, в качестве катализатора необходим баланс предпринимательской инициативы и системного видения развития региона, выраженного в соответствующих региональных стратегических документах, последовательность в их реализации.

Целесообразность трансформации традиционной модели развития породила новые концептуальные и методологические подходы к оценке развития общества и экономики и необходимость разработки новых путей стратегического развития России. А главная задача российской экономики на современном этапе, отражена в основных стратегических документах развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу - изменить сложившийся тип развития, переломить тенденции сырьевой модели экономики к модели инновационного развития и сбалансированной (адаптированной) модернизации экономического развития.

#### Список литературы.

1. Липина С.А. Обоснование приоритетов социально-экономического развития Республик Северного Кавказа (методология и практика) диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Совет по изучению производительных сил РАН. Москва, 2011
2. Митрофанова И.В. Программно-целевой подход к управлению территорией: анализ современного отечественного опыта // Региональная экономика: теория и практика. 2006. №5. С. 42-46
3. Митрофанова И.В. Управляемое социально-экономическое развитие регионов и округов России: мифы и рифы стратегического менеджмента // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2010. № 4. С. 62-71
4. Смирнова О.О., Богданова Ю.Н. Актуализация методических подходов к разработке и порядку согласования стратегий субъектов РФ в целях реализации положений закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» // Проблемы современной науки и образования, 2016, № 31 (73), с. 39-47.
5. Комков Н.И. Условия структурно-инновационной политики развития экономики России//МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2017. Т. 8. № 1 (29). С. 80-87.

### **СЕКЦИЯ 3:**

## **ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ НА ПРИНЦИПАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

## **ОБОСНОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПРИНЦИПОВ, ПРИОРИТЕТОВ, ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Гришина Ирина Владимировна**

Доктор экономических наук, руководитель отделения теории и методологии пространственных исследований, Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

**Шкуропат Анна Владимировна**

Доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник отделения теории и методологии пространственных исследований, Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

Разработка любой стратегии требует использования определенных направлений государственной политики, в рамках которых она разрабатывается, а также определения руководящих принципов и структурной рамки для ее реализации. В докладе приводятся выводы по обоснованию принципов, приоритетов, целей и задач пространственного развития России на основе проведенного прикладного экономического исследования, посвященного решению задачи научного обоснования концептуальных подходов к разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Обоснованы принципы, цели, задачи и приоритеты пространственного развития страны, обеспечивающие поддержание устойчивости системы расселения, совершенствование размещения производительных сил и снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии России. Анализируется зарубежный опыт в области пространственного стратегического планирования, в частности, принципы, цели и задачи, разработанные в рамках пространственного планирования Европейского Союза.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, пространственное развитие, принципы пространственного развития, цели, задачи, приоритеты государственной политики.

## **SUBSTANTIATION OF METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF PRINCIPLES, PRIORITIES, GOALS AND OBJECTIVES FOR THE SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Irina V. Grishina**

Doctor of Sciences (Economics), Head of Department of the Theory and Methodology of Spatial Studies, Council for the Study of Productive Forces of Russian

Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

### **Anna V. Shkuropat**

Doctor of Economic Sciences, Professor of International Economics, Main Researcher, Department of the Theory and Methodology of Spatial Studies, Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

Development of any strategy requires the use of certain areas of public policy, in which it is developed, as well as determining the guidelines and structural framework for policy implementation. This article presents: the findings on the principles, priorities, goals and objectives of spatial development in the Russian Federation, as a result of undertaken applied economic research, dedicated to the task of scientific justification of conceptual approaches to the development of a spatial development strategy for the Russian Federation; justification of the principles, goals, objectives and priorities of the spatial development of the country to maintain stability of the system, improving the distribution of productive forces and removing infrastructure constraints in the socio-economic development of Russia; and examines foreign experience in the field of spatial strategic planning, in particular, the principles developed in the context of spatial planning of the European Union.

**Key words:** strategic planning, spatial development, spatial development principles, goals, tasks, public policy priorities.

Разработка любой стратегии требует использования определенных направлений государственной политики, в рамках которых она разрабатывается, а также определения *руководящих принципов*<sup>1)</sup> и структурной рамки для ее реализации. Так, «Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента» [1,2] учитывают, в соответствии с концепцией устойчивости, потребности населения всех регионов Европы без ущерба для фундаментальных прав и возможности развития будущих поколений. Они направлены, в частности, на согласование социальных и экономических требований, предъявляемых к территории, с ее экологическими и культурными функциями, что, в свою очередь, способствует долгосрочному, широкомасштабному и сбалансированному пространственному развитию.

Несмотря на то, что не существует единственной идеальной модели пространственного планирования, тем не менее, можно выделить некоторые фундаментальные принципы, которые определяют структуру законодательной основы и политику стратегического пространственного планирования. В ЕС при планировании пространственного развития используют шесть основных принципов: *принцип демократии, субсидиарности, участия (вовлеченности), интеграции, пропорциональности и предупредительности*. [2]

Проанализировав международный опыт, на примере реализации Стратегии пространственного развития Европейского Союза, опыт США и Канады,

<sup>1)</sup> Как, например, в рамках разработанных подходов пространственного планирования Европейского Союза [1, 2] и новых подходах государственного регулирования [3].

можно сделать вывод, что при внешнем разнообразии, *пространственное планирование состоит в поиске механизмов по координации и совершенствованию пространственных эффектов государственной политики, проводимой по разным направлениям, для того, чтобы достичь более сбалансированного экономического развития в рамках единой территории страны*, что в противном случае, будет определяться рыночными силами. Таким образом, пространственное планирование рассматривается как важный инструмент достижения устойчивого развития и совершенствования качества жизни. При этом, как отмечается в докладе ООН[2], не существует единого методологического подхода по пространственному планированию для всех стран, в каждой стране должна учитываться ее специфика в области политических, культурных и экономических условий.

Для Стратегии пространственного развития Российской Федерации, структурные рамки планирования определяются *Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации* [4], направлениями, определяемыми национальной политикой социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. Руководящие принципы Стратегии пространственного развития должны, безусловно, вытекать из положений соответствующих государственных документов. Дальнейшая операционализация СПР должна основываться на *основных целях*, которые соответствуют целям и задачам общенациональной социально-экономической политики и государственной политики регионального развития в долгосрочной перспективе, а также отражать выводы, полученные в результате проведенного анализа и широких обсуждений, осуществленных в рамках подготовки Концепции СПР. [5]

Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. №870 [6], определяет, что Стратегия пространственного развития разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии национальной безопасности Российской Федерации, в ней определяются приоритеты, цели и задачи комплексного регионального развития Российской Федерации, направленные на совершенствование системы расселения, определение приоритетных направлений размещения производительных сил на территории Российской Федерации, поддержание их устойчивости, снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий. Стратегия разрабатывается применительно ко всей территории Российской Федерации с детализацией ее положений по субъектам Российской Федерации на период, на который разрабатывается стратегия социально-экономического развития Российской Федерации.

В условиях незавершенности разработки Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2035 г., целесообразно учесть общенациональные целевые установки в сфере пространственного и регионального развития, нашедшие отражение в действующем документе - Концепции долгосрочного социально-экономического развития страны[7], в котором, в свою очередь, определено, что государственная региональная политика направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического раз-

вития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни. Сбалансированное территориальное развитие Российской Федерации предусматривается ориентировать на обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов. [8] Достижение этой цели будет обеспечено в ходе реализации государственной региональной политики, направленной на реализацию потенциала развития каждого региона, преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений, создание равных возможностей граждан и содействие развитию человеческого потенциала, проведение целенаправленной работы по развитию федеративных отношений, а также реформирование систем государственного управления и местного самоуправления.

На региональном уровне стабильному состоянию национальной безопасности отвечает сбалансированное, комплексное и системное развитие субъектов Российской Федерации.

Определяя *цели и задачи* пространственного развития, необходимо подчеркнуть, что пространственное планирование представляет собой в большей степени функцию государственного сектора для регулирования будущего распределения деятельности в пространственном разрезе. Его целью является более рациональная организация использования территорий, организации рациональных взаимосвязей между регионами, балансирование потребностей в развитии с необходимостью защиты окружающей среды, а также достижения, экономических и социальных целей.

Поскольку для решения задач пространственного развития существует большое количество механизмов для их реализации, необходимо разработать набор *приоритетов* государственной политики пространственного развития для СПР. Приоритеты должны отражать специфический предмет пространственного развития и представлять собою широкие направления реализации задач государственной политики, которые, в свою очередь, будут служить основой для определения более специфических *направлений политики* и основных *инициатив*, которые напрямую связаны с приоритетами на планируемый период, и вместе должны направлять реализацию задач как на национальном, так и на региональном уровне.

Стратегия пространственного развития также требует определение *целевых ориентиров*, которые должны отражать направления политики и основные принимаемые инициативы и исполнение которых должно периодически оцениваться. Концепция разрабатываемых инициатив в рамках выделенных приоритетов государственной политики, а также определяемых количественных целевых показателей для реализации Стратегии может быть также почерпнута из опыта стратегического пространственного планирования Европейского Союза.

## Список литературы:

1. Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента, Европейская Конференция Министров регионального планирования, Страсбург, 2000, (Перевод: К. К. Ананичев, 2002).
2. Spatial planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition, Geneva, UN, 2008, с. 11-13.
3. Шкуропат А.В. "Эволюция государственных подходов к социально-экономической политике в 20м и 21м веках" (раздел монографии)/*Приоритеты и ценности социально-экономической политики стран Евросоюза.* – М.: РАГС, 2008.
4. Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13 "Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года".
5. Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года, утверждена 22 мая 2017 г. №3414п-П16.
6. «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации», Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870, Москва.
7. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., Распоряжение правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р «О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
8. Гришина И.В. Место и роль региональной стратегии в системе стратегического планирования Российской Федерации// Территориальное стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов. Доклады участников XIII Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г./ Под. ред. Б.С. Жихаревича, С-Пб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2015, с. 17-21

## **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ МОНОГОРОДОВ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Долматова Мария Николаевна**

Студентка 1-го курса магистратуры, Российский университет дружбы народов.

Статья посвящена анализу проблем социально-экономического развития монопрофильных муниципальных образований Арктической зоны РФ и возможности их решения с использованием современных инструментов стратегического планирования. Сопоставлены основные документы стратегического планирования муниципального образования и определены основные направления повышения их эффективности.

**Ключевые слова:** муниципальное образование, стратегия, стратегическое планирование, социально-экономическое развитие, Арктическая зона.

## **STRATEGIC PLANNING IN THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF SINGLE-INDUSTRY TOWNS OF THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Maria Dolmatova**

1st year master student, Peoples' Friendship University of Russia.

The article is devoted to the analysis of the problems of socio-economic development of monotowns of the Arctic zone of the Russian Federation and the possibility of their solution using modern strategic planning tools. The main documents of the strategic planning of the municipality are compared and the main directions for increasing their efficiency.

**Key words:** municipal formation, strategy, strategic planning, socio-economic development, Arctic zone.

Моногорода как центры экономической жизни играли значительную роль в экономике Советского Союза, и продолжают играть в экономике России. В настоящее время в монопрофильных муниципальных образованиях России создается до 40% объема промышленного производства страны, в них проживает 11% населения и почти 15% городского населения. Официально, в России зарегистрировано 319 моногородов. Общими проблемами для всех моногородов является: развитие экономики на ресурсно-сырьевой базе, регрессия демографических показателей, сильный износ объектов инфраструктуры, слабая развитие транспортной системы и дефицит бюджета большинства моногорода. [8]

В наиболее сложном социально-экономическом положении находятся угледобывающие монопрофильные муниципальные образования в зоне Крайнего Севера, в том числе на территории Арктической зоны.

Анализ современных особенностей социально-экономической ситуации города Воркуты позволил выделить несколько групп проблем развития угольных моногородов Арктической зоны, эффективность решения которых можно повысить используя инструменты стратегического планирования муниципального образования.

Проблемы развития градообразующих отраслей Воркуты связаны в первую очередь с двумя аспектами: 1) с конъюнктурными изменениями на рынке угольной промышленности; 2) инвестиционной политикой собственника действующего градообразующего предприятия (ПАО «Северсталь» и НМЛК), основные активы которых находятся за пределами Республики Коми [2]. На сегодняшний день, сложившегося ресурса по добыче угля в Воркуте, без геологоразведочной работы и без ввода в эксплуатацию новых предприятий, по расчётам специалистов, хватит на 15-17 лет [3]. Для города, это достаточно короткий промежуток времени и при этом нужно отметить, что роль градообразующего предприятия остается очень высокой, это более 80%, а при условии, что ресурсов хватит на довольно короткий срок, нужна другая альтернатива. Вторая группа проблем, это проблемы, которые связаны с градообслуживающими отраслями Воркуты. В первую очередь эти проблемы характеризуются очень высоким износом инфраструктуры по водоснабжению, по жилищно-коммунальному хозяйству. Так, износ жилого фонда составляет более 50%, а износ водопроводных сетей - 98%.

Следующая группа связана с финансовыми проблемами. В первую очередь они связаны со структурой бюджета города Воркуты. Основная часть бюджета, это безвозмездные поступления из федерального центра, но при этом анализ за последние 5 лет показывает, что доля безвозмездных поступлений увеличивается в структуре, а в самой структуре безвозмездных поступлений, резко увеличилась в 2014 году доля субвенций и резко сократилась доля субсидий, что связано в первую очередь с валютным кризисом, с изменением курса рубля. [4]

Основные стратегические направления социального, экономического, пространственного развития города Воркуты должны инкорпорироваться в соответствующие федеральные и республиканские целевые программы и в программы реализации приоритетных национальных проектов.

Приоритетами экономического и социального развития города Воркуты, заложенные в Стратегии социально-экономического развития города Воркуты являются: эффективное освоение природных ресурсов; повышение эффективности муниципального управления; реформирование транспортной инфраструктуры; привлечение инвестиций в реальный сектор экономики; активизация инновационной деятельности; опережающее развитие обрабатывающих отраслей; рост производительности труда; развитие ресурсного потенциала агропромышленного комплекса; рост реальных денежных доходов населения; повышение роли молодого поколения в экономическом и социальном развитии города; ускоренное развитие малого и среднего бизнеса; развитие системы кадрового обеспечения экономики.

Анализ реальных стратегических документов Воркуты на уровне программирования показывает, что на сегодняшний день на развитие экономики в

2017 г. запланировано менее половины бюджета, из них 99,7% пойдет на подпрограмму: «Развитие въездного и выездного туризма» 0,03 %, «Поддержка малого и среднего бизнеса».

Часть мероприятий в г Воркута заложены в рамках реализации государственных программ республики Коми. В программе «Развитие транспортной системы» заложены субсидий на строительство менее 6 км. автодорог в городе. В рамках программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов и охрана окружающей среды» планируется строительство полигона твердых бытовых отходов. А в программе «Развитие экономики» предполагаются средства на поддержку малого и среднего предпринимательства. Поскольку финансирование реальных экономических объектов не заложено в мероприятия региональных и муниципальных госпрограмм, республиканские и муниципальные органы власти вышли с инициативой включения Воркуты в состав Арктической зоны РФ и формирование на ее базе Воркутинской опорной зоны.

Но перспектива создания Воркутинской опорной зоны вызывает большие сомнения. Интерес к промышленным проектам у частного инвестора нет, а все инфраструктурные проекты заложены в государственную программу РФ по развитию транспорта и принимаются к плану в соответствии с федеральным бюджетом. Если эти проекты не заработают, то на развитие городской среды средств, даже в рамках программы регионального развития тоже никто не даст.

В результате приоритеты, заложенные в стратегии социально-экономического развития, не получили должного внимания в программном бюджете города.

Таким образом, к основным стратегическим направлениям развития Воркуты может быть отнесено развитие добычи минеральных ресурсов (каменный уголь и нефтяные месторождения), что невозможно без государственной поддержки, поскольку угольные месторождения принадлежат частному собственнику и городские власти не могут гарантировать, что эти проекты будут реализованы при сложившейся конъюнктуре рынка. Муниципальные власти могут способствовать диверсификации экономики через поддержку малого и среднего предпринимательства, а также развитие социальной сферы и туризма в городе.

#### Список литературы

1. Welcome to Komi [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://komi.livejournal.com/41734.html>, свободный. – Загл. с экрана.
2. Воркута.рф – официальный сайт администрации городского округа «Воркута», Стратегия социально-экономического развития МОГО «Воркута»
3. Воркутауголь - крупнейшее угледобывающее предприятие России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vorkutaugol.severstal.com/rus/index.phtml>, свободный. – Загл. с экрана.
4. КомиОнлайн [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://komionline.ru/node/73255>, свободный. – Загл. с экрана.
5. Логинов А.К. Развитие угледобывающего комплекса Воркуты — техническое перевооружение производства и безопасность труда /, Смирнов // Уголь .— 2006 .— №4 .— С. 48-50.

6. Минчук О.В. Этнонациональная политика Республики Коми: нормативное и инфраструктурное обеспечение / О.В. Минчук // "Арктика и Север" - междисциплинарный электронный научный журнал .— 2016 .— № 4 (25) .— DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2016.25.137 .— С. 137-147.

7. Моногород: управление развитием [Текст] / Т.В. Ускова, Л.Г. Иогман, С.Н. Ткачук, А.Н. Нестеров, Н.Ю. Литвинова; под ред. д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 220 с.

8. Развитие моногородов России: монография / под ред. И.Н. Ильиной. М.: Финансовый университет, 2013.- 168 с.

9. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования городского округа «Воркута» на период до 2020 года. Республика Коми, г. Воркута, 2014 г. С. 19.

10. Шалаева О.В. [ВОРКУТА. МИНУС 36 / О. Шалаева // Русский репортер .— 2016 .— №7 \(409\) .— С. 14-22.](#)

## **РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С УЧЕТОМ ПРОВЕДЕННЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ.**

**Андреева Полина Александровна**

Научный сотрудник, Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

В статье представлен комплексный подход к оценке разработки стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2035 года. Данная стратегия характеризуется системностью и новизной, базируется на вопросах интересующих большинство респондентов. Получена комплексная оценка результатов на данный временной период.

**Ключевые слова:** Стратегическое планирование, общественные консультации, социально-экономическое развитие, стратегия – 2035.

## **DEVELOPMENT OF A DRAFT STRATEGY FOR THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION, TAKING INTO ACCOUNT THE PUBLIC CONSULTATIONS HELD.**

**Andreeva Polina A.**

Researcher at Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

The article presents an integrated approach to the assessment of the strategy of social-economic development of the Russian Federation until 2035. This strategy is characterized by consistency and novelty, based on the questions the majority of respondents. Received a comprehensive assessment of results in this time period.

**Key words:** strategic planning, public consultation, socio-economic development, strategy - 2035

Стратегическое планирование является процессом, сосредоточенным на определении направления дальнейшего развития, принятии решений о выделении необходимых ресурсов, для достижения намеченной стратегии.

Любая деятельность не может считаться эффективно проведенной без предварительного планирования, стратегического и финансового анализов. Основные принципы планирования помогают установить цели для дальнейшего развития, определения миссии и ресурсов для достижения этих целей.

Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемая Министерством экономического развития России, позволит определить приоритеты, найти баланс интересов разных слоёв общества, сформулировать задачи развития личности и общества на период до 2035 года. Основой этой стратегии должно стать формирование позитивного образа нашей

страны, а также позволит создать эффективные механизмы диалога государства, гражданского общества и бизнеса».<sup>1</sup>

Для детальной проработки проекта стратегии, а также его широкого обсуждения среди различных социальных слоёв населения Минэкономразвития России разместило его электронную версию в Интернете на официальном сайте.<sup>2</sup> На этом информационном ресурсе респондентам предлагается оставить свои комментарии по стратегическим направлениям развития России, а также принять участие в опросах относительно долгосрочного развития России.

В опросной анкете представлено 75 вопросов, разделенных на шесть тематических блоков, описывающих обобщенные разделы.

Анализируя данные респондентов можно выделить следующие целевые характеристики, голоса которых распределились по тематическим блокам следующим образом:

- человеческий капитал 14 %;
- институты и общество 33%;
- экономическое развитие 19%;
- пространственное развитие 5%;
- внешняя политика и безопасность 10%;
- реформа государственного управления 19%.

Среди опрошенных респондентов 36% женщин и 64% мужчин, возраст и социальный статус неизвестен. Таким образом, можно говорить, что наибольшую активность в данном опросе проявили мужчины.

Как распределились предпочтения мужчин и женщин в процентном соотношении, наглядно можно увидеть на рис.1.

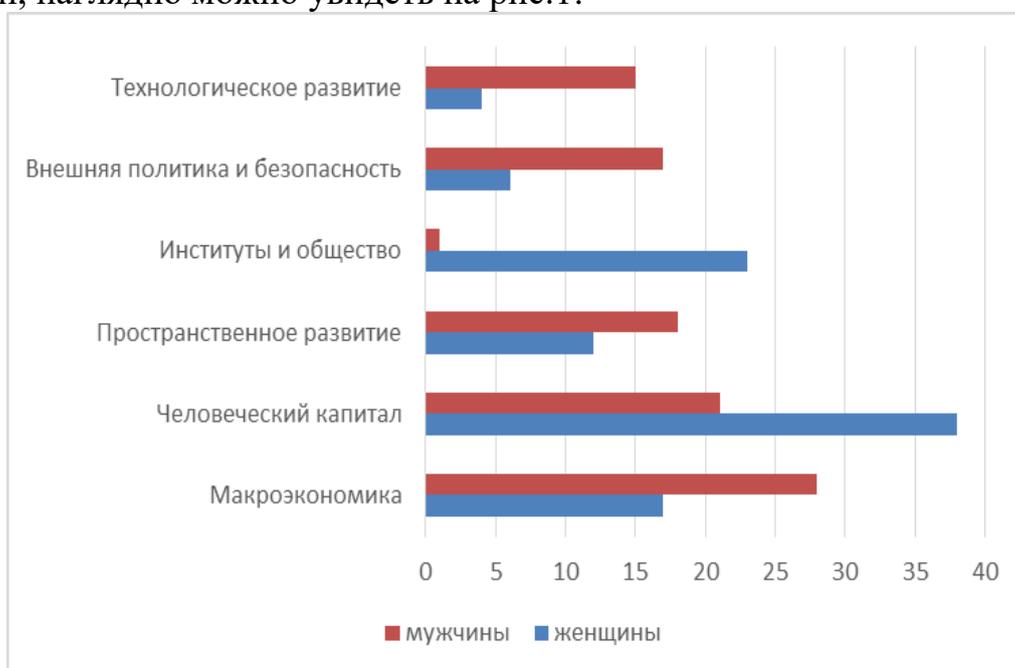


Рис.1 Процентное соотношение предпочтений мужчин и женщин

<sup>1</sup> Министерство экономического развития // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru> общие ссылки не приветствуются лучше дать конкретный адрес, по которому можно скачать стратегию

<sup>2</sup> Государственная автоматизированная система "Управление" // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://gasu.gov.ru/>

Большинство опрошенных женщин интересуют вопросы, связанные с человеческим капиталом – 38% опрошенных. Область волнующих вопросов различна, это образование, социальное и медицинское обслуживание, механизмы стимулирования трудовой активности. Вопросы внешней политики и технологического развития интересуют их меньше, чем вопросы, касающиеся защиты семьи, материнства, детства.

Подавляющее число респондентов мужчин заняты каким-либо родом деятельности и их волнуют вопросы денежно-кредитной политики, соотношения товаров и услуг, макроэкономики – это 28%, с традиционной для них ценностью-семьей, человеческого капитала, так ответили 21%. Вопросы науки и блока «Технологическое развитие» - интересуется 15%. Степень свободы, справедливости, повышения качества государственного управления, блока «Институты и общество» выбирает всего лишь 1% респондентов мужчин.

Все респонденты отмечали качественный вывод РФ на новый уровень развития возможен только при воспитании в новом поколении патриотических качеств, чувства ответственности и роли каждой личности в истории.

Основные вопросы, которые интересуют респондентов, связаны с разделом «Институты и общество» (33%). В данном блоке затронуты различные вопросы, предлагающие управленцам всех уровней власти, ответственным за своевременное принятие стратегически значимых решений, наиболее эффективный - системный подход к решению сверхзадачи успешного социокультурного, экономического и инновационного развития России в XXI веке путем самообразования, самоорганизации и эффективного взаимодействия всех субъектов развития.

Озвучены высказывания ввести социально эластичные самоорганизующиеся системы и механизмы контроля и ответственности в финансовой сфере и экономике России. Экспорт нефти, газа, металлов, зерна осуществлять приоритетно за российские рубли. Снижать экспорт сырья и одновременно увеличивать глубину его переработки с расширением конечного ассортимента продукции для России и на экспорт. Ввести стимулирующие пошлины, технологии, программы образования, долгосрочные кредиты.<sup>1</sup>

Реформы государственного управления не смогут пройти без улучшения системы отбора и подготовки кадров практически во всех пластах государственных учреждений и корпораций. Множество высказываний сводятся не к управлению развитием, а направляемое развитие, способное избежать кризисных ситуаций. Понимание и знание – не одно и то же. Не существует абсолютного знания, как и единственно верной интерпретации. Существуют границы универсальности, поэтому любое слепое подражание не только вредно, но и опасно.

Раздел «Человеческий капитал», выделили 14% опрошенных. Затронуты вопросы системной реализации процесса становления личности на основе единого комплекса: «Развитие-воспитание-образование» в соответствии с заказом гражданского общества.

<sup>1</sup> Беляевская-Плотник Л.А. Обоснование места и роли антикризисного управления в аспекте повышения экономической безопасности предприятия // Сегодня и завтра Российской экономики. 2015. № 71. С. 38-41.

10% респондентов выделили раздел «Внешняя политика и безопасность». В данном разделе население интересуется вопросами в части, касающейся использования пороговых значений экономической безопасности, как базовых показателей стратегического планирования. В качестве одного из индикаторов в системе регионального стратегического планирования предлагается использовать показатели транспортной доступности территории. Перенаправление внешней политики на сотрудничество со странами Азии. Сокращение мигрантов, приоритеты и защита прежде всего коренных жителей страны, кроме миграции соотечественников и профессионалов своего дела.

5% респондентов выделили раздел «Пространственное развитие».

Данное количество респондентов интересуется геоэкономическое регулирование, особые правовые режимы, связанные со снижением налоговой нагрузки для предпринимателей, уделив особое внимание объектам социального предпринимательства.

Изменение элементов системы влечет за собой трансформацию показателей социально-экономического развития государства, прогнозные значения которых необходимо учитывать при выборе приоритетов.<sup>1</sup> Существующий анализ оценки влияния в состоянии выявить и проанализировать взаимосвязь всех элементов.

Общественные консультации - некие трибуны идей, высказываний и предложений опрошенных респондентов по различным блокам вопросов на дальнейшую перспективу, определенных временными рамками до 2035 года.

Это может осуществляться только при взаимодействии и соблюдении интересов всех участников процесса: частного бизнеса, органов власти и управления всех уровней, науки, образования, представителей общественности.<sup>2</sup>

Данная информационная площадка предназначена для проведения общественных консультаций по выработке представлений о перспективном облике России, обеспечивающем суверенитет страны, достойную жизнь и свободное развитие каждого гражданина.<sup>3</sup>

Такой выборки респондентов оказалось достаточно для того, чтобы составить представление о ведущих предпочтениях, тематических блоков респондентов с целью дальнейшего социально-экономического развития.

#### Литература

1. Беляевская-Плотник Л.А. Использование сценарного подхода при обосновании направлений государственного регулирования налогообложением // *Налоги и финансовое право*. 2010. № 10. С. 193.

2. Беляевская-Плотник Л.А. Обоснование места и роли антикризисного управления в аспекте повышения экономической безопасности предприятия // *Сегодня и завтра Российской экономики*. 2015. № 71. С. 38-41.

<sup>1</sup> Беляевская-Плотник Л.А. Использование сценарного подхода при обосновании направлений государственного регулирования налогообложением // *Налоги и финансовое право*. 2010. № 10. С. 193.

<sup>2</sup> Смирнова О.О., Липина С.А. Стратегическое планирование в субъектах Российской Федерации: Методологические рекомендации // *Региональная экономика. Юг России*. 2017 № 1 (15). С. 25-35

<sup>3</sup> Государственная автоматизированная система "Управление" // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://gasu.gov.ru/>

3. Смирнова О.О., Липина С.А. Стратегическое планирование в субъектах Российской Федерации: Методологические рекомендации // Региональная экономика. Юг России. 2017 № 1 (15). С. 25-35
4. Министерство экономического развития // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
5. Государственная автоматизированная система "Управление" // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://gasu.gov.ru/>

## **СЕКЦИЯ 4:**

# **БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ, КАК МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

## ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ СУБЪЕКТОВ РФ КАК ИНСТРУМЕНТОВ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

**Богданова Юлия Николаевна**

Ведущий научный сотрудник Отделения «Мировой океан и Арктика», Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

Разработка научно-обоснованных подходов к методологии формирования государственных программ субъектов РФ в системе стратегического планирования определяется необходимостью законодательного закрепления единых требований по разработке документов программирования регионального уровня, поскольку отсутствие такого закрепления вызывает рассогласованность их содержания и, как следствие, их невыполнимость, либо декларативность. В работе выявлены проблемы и даны рекомендации по разработке государственных программ субъектов Российской Федерации в рамках идеологии стратегического планирования.

**Ключевые слова:** государственная программа, стратегическое планирование, субъект Российской Федерации, региональная экономика.

## DEVELOPMENT PROBLEMS OF THE STATE PROGRAMS OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS AS THE INSTRUMENTS FOR DEVELOPMENT OF THE REGIONS

**Bogdanova Y.**

Leading researcher at Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

The development of scientifically grounded approaches to the methodology for the formation of state programs of the Russian Federation subjects in the system of strategic planning is determined by the need to legislate uniform requirements for the programming documents development at the regional level. The absence of such a fixation causes a mismatch in their content and, as a result, their inability or declarativeness. The paper identifies the problems and gives recommendations on the development of state programs of Russian Federation subjects within the framework of the ideology of strategic planning.

**Key words:** state program, strategic planning, subject of the Russian Federation, regional economy.

Система стратегического планирования является одним из ключевых управленческих факторов устойчивого социально-экономического развития страны. Необходимость ее создания многократно доказывалась в научных исследованиях [1-5].

При этом государственные программы субъектов Российской Федерации рассматриваются как наиболее важные инструменты государственного управления региональным развитием, поскольку обеспечивают прочную взаимосвязку между стратегическими планами региона и бюджетом; гарантируют концентрацию бюджетных средств на стратегически важных целях социально-экономического развития региона; повышают ответственность исполнительных органов власти за целевое и эффективное использование выделенных средств; позволяют проводить оценку эффективности бюджетного финансирования на основе показателей (индикаторов); дают возможность перераспределения ресурсов в рамках реализации конкретных государственных программ в пользу более результативных и приоритетных мероприятий.

В настоящее время субъекты Российской Федерации самостоятельно принимают решения в определении перечня государственных программ, при этом разрабатывают методические материалы по их подготовке в несогласованном формате. Так, перечень госпрограмм Республики Татарстан включает 22 программы, Республики Коми — 18, Республики Дагестан — 34. При этом зачастую в утверждаемых документах на реализацию одного направления деятельности (цели) в рамках полномочия субъекта принимается несколько государственных программ. Например, в Республике Татарстан приняты три госпрограммы - «Реализация концепции государственной национальной политики в Республике Татарстан», «Сохранение национальной идентичности татарского народа в Республике Татарстан», «Сохранение, изучение и развитие государственных языков Республики Татарстан и других языков в Республике Татарстан», в которых цели и задачи однотипны по содержанию, что приводит к дублированию мероприятий.

Проведенный анализ положений Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [6] и других нормативных правовых актов, регулирующих процесс разработки и оценки реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, а также самих региональных программ позволяет сделать следующие выводы.

При разработке государственных программ субъектов РФ в общей системе стратегического планирования отсутствуют следующие требования.

1. Отсутствует полноценная система стратегических документов, а именно не разработаны документы вышестоящего уровня при необходимости разработки документов нижестоящего уровня. Так, например, в документах стратегического планирования целеполагания для разработки стратегии социально-экономического развития субъектов РФ такие документы как стратегия пространственного развития РФ и стратегии социально-экономического развития макрорегионов РФ, будут разработаны только в 2018 году. Это в свою очередь влечет за собой нарушение многих принципов реализации Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В связи с чем на практике разработанные документы нижестоящего уровня без наличия необходимых показателей из вышестоящих документов в части прогнозов, ориентиров пространственного развития, требований национальной безопасности и других параметров, характеризуются системной непоследовательностью, хаотичностью мер, целей, показателей.

2. Отсутствуют единые требования и рекомендации по разработке государственных программ субъекта Российской Федерации, что приводит к несогласованности по структуре, формам отчетностей, методикам оценки, процессу мониторинга программ. В конечном итоге это осложняет дальнейшую оценку эффективности реализации государственных программ и расходования бюджетных средств.

3. Нормативные правовые акты регламентируют основные требования к процессу разработки и реализации государственных программ Российской Федерации. Однако в них отсутствует требование о необходимости согласовывать государственные программы субъекта РФ, касающиеся одного направления деятельности (отрасли) с перечнем государственных программ федерального уровня. В результате процесс разработки программ на уровне регионов характеризуется бессистемностью - одновременно реализуется необоснованно большое количество мелких программ, не увязанных как между собой в рамках одного направления деятельности, а также с госпрограммами федерального уровня.

4. Не определены подходы к формированию перечня государственных программ субъектов Российской Федерации. Следует ли субъекту РФ, например, разрабатывать единую госпрограмму с подпрограммами, определенными по отраслевой принадлежности, либо формировать перечень из нескольких государственных программ? Отсутствие разработанных критериев перечня влечет за собой рост количества региональных программ, дублирование мероприятий подпрограмм, что осложняет процессы мониторинга их реализации и оценки эффективности расходования бюджетных средств.

5. Отсутствует требования о предоставлении информации о взаимосвязи со смежными программами (из разных отраслей), что позволяет говорить о преимущественно изолированном характере отраслевого, ведомственного подхода при формировании государственных программ субъектов Российской Федерации.

6. Не представлены подходы к обеспечению согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и уровне субъектов РФ в части согласования утверждаемых целей и задач в рамках идеологии стратегического планирования, отраженной в Федеральном законе 172-ФЗ, который жестко связывает разработку всех государственных программ с задачами «достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ» [6].

7. Не сформированы механизмы выделения основных мероприятий государственных программ субъекта Российской Федерации. Какие проекты должны финансироваться в госпрограммах регионального уровня, а какие в следует включать в госпрограммы федерального уровня?

8. Отсутствует требование о необходимости согласования сроков реализации всех документов стратегического планирования на разных уровнях, в том числе государственных программ Российской Федерации и субъектов РФ, стратегий социально-экономического развития субъекта РФ и государственных программ субъекта РФ. Не учитываются сроки бюджетного планирования

субъекта РФ, то есть отсутствует корреляция с 3-летним циклом бюджетного планирования, что нарушает принцип согласованности, заложенный в основе реализации Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

9. Отсутствуют выработанные подходы и требования к системе показателей (индикаторов) государственных программ субъектов РФ.

10. Отсутствует единая методика оценки эффективности и реализации государственных программ субъектов РФ.

11. Отсутствуют требования к порядку осуществления мониторинга реализации государственных программ на уровне субъектов РФ.

12. Нормативная правовая база касается оценки эффективности реализации государственных программ. Однако при этом не сформулированы рекомендации по оценке эффективности самого разработанного документа.

Таким образом, в целях устранения несоответствий процесса формирования госпрограмм на региональном уровне требованиям нормативно-правовой документации в рамках стратегического планирования в Российской Федерации, а также в целях повышения эффективности расходования бюджетных средств, в общем случае следует разрабатывать региональные программы с учетом взаимосвязи с федеральным уровнем; на основе единого типового перечня государственных программ, сформированного с использованием разработанных критериев; с применением к ним единой методики оценки эффективности и реализации; процесса мониторинга с учетом качества разработки самого документа; а также выбором типовых целевых индикаторов госпрограмм в рамках выстроенной сбалансированной «сквозной» системы показателей для всех документов стратегического планирования. Необходимо сделать единые методические рекомендации по разработке госпрограмм субъектов РФ; соблюдать сроки бюджетного планирования; предоставлять информацию о взаимосвязи со смежными программами в рамках одного направления деятельности; соблюдать согласованность утверждаемых целей и задач в рамках идеологии стратегического планирования; а также сформировать механизмы выделения основных мероприятий при выборе их включения в государственные программы различных уровней (федерального, регионального, программы территориального развития).

#### Список литературы:

1. Анимица Е.Г. Стратегическое планирование развития территории: сущность, основные принципы, проблемы // Известия Уральского государственного экономического университета. 2005. № 12. С. 87-95.
2. Рохчин В.Е., Знаменская К.Н. Стратегическое территориальное планирование в современной России: состояние, проблемы и первоочередные задачи научного обеспечения. СПб: ИРЭ РАН, 2000. 42 с.
3. Смирнова О.О., Богданова Ю.Н. Последовательность разработки и требования к базовым документам для реализации закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Современные научные исследования и инновации 2015. № 10(54). С. 247-285.

4. Богданова Ю.Н., Прохоров В.Н., Симонова Ю.В. Стратегическое планирование – 2016: решение задач вчерашнего дня. // NovaInfo.Ru 2016. Т. 4. № 44. С. 136-143.

5. Смирнова О.О., Богданова Ю.Н. Актуализация методических подходов к разработке и порядку согласования стратегий субъектов РФ в целях реализации положений закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 31(73). С. 39-47.

6. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630> (дата обращения 01.10.2017).

## **ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Крейденко Татьяна Федоровна**

Кандидат географических наук, ведущий научный сотрудник Отделения Мировой океан и Арктика, Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС); доцент кафедры региональной экономики и географии экономического факультета, Российский университет дружбы народов.

В статье анализируется роль индикаторов региональных государственных программ в согласовании документов стратегического планирования федерального и регионального уровня. Выделены подходы к формированию системы таких показателей.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, индикаторы, государственные программы, сбалансированная система показателей

## **APPROACHES TO THE FORMATION OF A SYSTEM OF INDICATORS OF REGIONAL STATE PROGRAMS IN THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Kreidenko Tatiana**

PhD, senior researcher at the Department of oceans and the Arctic, Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation; associate Professor of regional Economics and geography of PFUR economic faculty.

The article analyzes the role of indicators of regional state programs in the coordination of documents of strategic planning at the federal and regional levels. Approaches to the formation of a system of such indicators are singled out.

**Key words:** strategic planning, indicators, state programs, balanced scorecard

Применение государственных программ в качестве реального механизма повышения эффективности расходования бюджетных средств возможно только при условии использования адекватных, прозрачных, понятных, измеримых показателей государственных программ, взаимосвязанных с показателями стратегических документов регионального и федерального уровня. В результате возможным станет полноценное внедрение программно-целевых принципов бюджетирования в Российской Федерации. [1]

В рамках разработки предложений по формированию единых подходов к системе показателей (индикаторов) государственных программ субъектов РФ в увязке с показателями (индикаторами) государственных программ РФ, а также

показателями (индикаторами) документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта РФ, предлагается рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

- в отсутствие полноценной системы стратегических документов, задающих актуальные приоритеты социально-экономического развития и государственной политики в соответствующих сферах реализации госпрограмм, в действующие стратегические документы предлагается внести изменения и/или сформировать новые, содержащие актуальные цели и приоритеты государственной политики, а также обеспечить обязательное включение в госпрограммы показателей стратегических документов, относящихся к сфере их реализации;

- выстроить систему стратегического планирования, позволяющую определять взаимосвязь целей, задач федерального и регионального уровня с мероприятиями государственных программ с целью согласования показателей документов разного уровня в системе стратегического планирования;

- согласовать документы стратегического планирования регионального уровня в части целевых показателей между собой (прогнозы среднесрочный и долгосрочный развития субъекта РФ, стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, план реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ; бюджетный прогноз субъекта РФ);

- обеспечивать соответствие показателей требованиям: количественно характеризовать ход реализации документов стратегического планирования субъекта РФ, отражать приоритеты социально-экономического развития субъекта РФ, решать задачи и обеспечивать достижение целей документов стратегического планирования субъекта РФ;

- показатели должны определяться на основе официальных данных статистического наблюдения, отчетных данных органов исполнительной власти субъектов РФ;

- снижать долю показателей госпрограмм, которые рассчитываются по методикам, разрабатываемым ведомствами, что уменьшает достоверность оценки эффективности реализации госпрограмм;

- обеспечивать единство в названии, единицах измерения, методике расчета показателей в документах стратегического планирования разного уровня (стратегия, прогноз, госпрограмма и др., федеральный и региональный уровни).

Ввиду отсутствия единых методических требований по разработке региональных государственных программ, последние характеризуются системной непоследовательностью, хаотичностью мер, целей, показателей, что осложняет мониторинг и оценку эффективности реализации государственных программ и в конечном итоге влияет на эффективность расходования бюджетных средств.

В рамках разработки государственных программ для характеристики реализации мероприятий необходимо использовать индикаторы, характеризующие результаты мероприятия. Индикаторы подпрограммы должны характеризовать конкретную социально-экономическую задачу, на решение которой направлена данная подпрограмма. При этом необходимо, чтобы набор мероприятий в полной мере позволял реализовать поставленную задачу подпрограммы. Выбран-

ные индикаторы подпрограммы должны характеризовать эффективность решаемой задачи.

Таким образом, выбор индикаторов целесообразно проводить, исходя из системы сквозных индикаторов в документах стратегического планирования федерального и регионального уровня (долгосрочного прогноза социально-экономического развития, отраслевых стратегий, государственных программ РФ и др.), национальных приоритетных проектов и «майских указов» президента РФ с учетом сбалансированной системы показателей, отражающей основные параметры социально-экономического развития, а именно:

«персонал» - индикаторы, характеризующие рабочую силу (уровень заработной платы, производительность труда, квалификацию и др.);

«финансы» - индикаторы, характеризующие финансово-экономическое развитие (структура и динамика инвестиций, валового регионального продукта и др.);

«инфраструктура» - индикаторы, характеризующие технико-экономическое развитие, факторы достижения результатов, заложенных в программах и др.;

«население» - индикаторы, характеризующие изменения качественных и количественных показателей населения региона. [2]

Для государственных программ субъектов РФ в части полномочий совместного ведения целесообразно использовать показатели государственных программ федерального уровня. При реализации государственных программ субъектов РФ в рамках полномочий совместного ведения, не закрываемых госпрограммами федерального уровня, выбор индикаторов должен осуществляться в соответствии с предложенной методологией и требованиями предъявляемыми к индикатором, с учетом взаимоувязки с показателями документов стратегического планирования регионального (стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, долгосрочные и среднесрочные прогнозы социально-экономического развития субъекта РФ, бюджетный прогноз субъекта РФ и др.) и федерального уровня (отраслевые стратегии, стратегии развития макрорегионов, стратегия пространственного развития РФ и др.).

#### Список литературы

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 №172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" - электронный доступ <http://www.base.garant.ru/70684666>.

2. В.В.Дик Инструментальные средства формирования решений в сбалансированной системе показателей//Прикладная информатика № 2, 2006, с. 121-130.

## **СЕКЦИЯ 5:**

# **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЧЕРЕЗ СИСТЕМУ МИНЕРАЛЬНО – СЫРЬЕВЫХ ЦЕНТРОВ**

**Евсеева Ольга Олеговна**

Магистрант кафедры разработки и эксплуатации нефтегазовых месторождений, Санкт-Петербургский горный университет.

**Череповицын Алексей Евгеньевич**

Профессор кафедры Организации и управления, Санкт-Петербургский горный университет; главный научный сотрудник, Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

Комплексное освоение минерально-сырьевого потенциала Арктических регионов представляет собой сложную стратегическую задачу, требующую применения современных методов планирования пространственного развития территорий. Одним из таких методов является концепция минерально-сырьевых центров (МСЦ), формируемых на основе разрабатываемых или планируемых к разработке месторождений, объединенных системой общих инфраструктурных объектов. Внедрение такого подхода предполагает широкое использование преимуществ кластеризации, а также применение инструментария проектного управления, поскольку МСЦ рассматривается как мультипроект, состоящий из комплекса отдельных проектных задач. Ключевой особенностью арктических минерально-сырьевых проектов является их ориентация на достижение не только коммерческих целей, но и на ускорение социально-экономического развития региона. Данный аспект обуславливает применение особого методического подхода к оценке эффективности таких проектов.

**Ключевые слова.** Минерально-сырьевой потенциал, Арктика, минерально-сырьевой центр, проектный подход, эффективность, инвестиции.

## **STRATEGY OF DEVELOPMENT OF THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION THROUGH A SYSTEM OF MINERAL – RESOURCES CENTERS**

**Olga O. Evseeva**

Graduate student of the Department of development and exploitation of oil and gas fields of the Saint-Petersburg mining University.

**Alexey E. Cherepovitsyn**

Professor, Department of Organization and management of the Saint-Petersburg mining University; chief researcher, Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

Complex development of mineral and raw materials potential of the Arctic regions represents the difficult strategic mission that requires using of advanced methods of spatial development of territories. One of such methods is the concept of the mineral and raw centers (MRC) formed on the basis of the developed or planned to development fields united by the system of the general infrastructure facilities. Introduction of such approach assumes wide use of advantages of a clustering and use of tools of project management as MRC is considered as the multiproject consisting of a complex of separate project challenges. Key feature of the Arctic mineral and raw projects is their orientation to achievement not only commercial purposes, but also on acceleration of social and economic development of the region. This aspect causes application of special methodical approach to assessment of efficiency of such projects.

**Key words.** Mineral and raw materials potential, Arctic, mineral and raw center, project approach, efficiency, investment.

Арктический регион Российской Федерации в последнее десятилетие ввиду перспективной ресурсной базы углеводородов и твердых полезных ископаемых представляет все больший интерес. Среди основных положений «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» – комплексное использование Арктического минерально-сырьевого потенциала, что подчеркивает приоритетность данного направления в освоении региона [6]. Потребность в развитии сырьевой базы Арктики определяется, главным образом, необходимостью обеспечения текущих и перспективных потребностей России в топливно-энергетических ресурсах, в том числе — ресурсах экспортного назначения, влияющих на позиции страны на мировых рынках.

Инвестиционная деятельность в Арктической зоне характеризуется повышенными рисками, обусловленными особенностями нормативно-правового регулирования недропользования и сложными природно-климатическими условиями ведения работ. Отсутствие необходимой инфраструктуры, потребность в разработке/приобретении передовых технологий, обязательства по выполнению ужесточающихся экологических требований существенно повышают капиталоемкость освоения Арктических ресурсов, что, в свою очередь, оказывает негативное влияние на темпы развития Российской Арктики.

Актуальные планы комплексного освоения Арктической зоны Российской Федерации, зафиксированные в соответствующих директивных документах, – сложная стратегическая задача, для решения которой требуются не только огромные ресурсы, но и эффективная координация множества заинтересованных участников.

Основной концепцией развития Арктической зоны станет проектный подход на основе преимущественно бюджетного финансирования, что создает условия для успешного решения отраслевых задач. Комплексные взаимосвязанные капиталоемкие проекты освоения природных ресурсов Крайнего Севера будут интегрированы между собой в минерально-сырьевые центры (МСЦ), выделяемые на основе возможностей транспортно-логистической и энергетической инфраструктуры территорий и не зависящие от административно-

территориального деления [5]. Формирование МСЦ базируется на принципах кластеризации, что позволит усилить позитивные результаты от реализации входящих в них проектов на основе синергетического эффекта.

МСЦ рассматривается как мультипроект, аккумулирующий ряд монопроектов, формирующих грузопотоки товарной продукции сырьевой направленности [1]. С региональной позиции пространственное планирование и формирование МСЦ позволит решить спектр задач, связанных не только с развитием сырьевой базы и достижением высоких показателей эффективности ее освоения, но и задач, направленных на комплексное социально-экономического развитие регионов. Данный аспект связан с необходимостью стратегического обоснования размещения добывающих промыслов, инфраструктуры для реализации продукции, а также инфраструктуры общего назначения – транспортной, энергетической, социальной. Кроме того, реализация концепции МСЦ будет способствовать формированию производственных сил в регионе и росту поступлений в бюджеты различных уровней.

В условиях ограниченных финансовых ресурсов определение направлений инвестирования средств является одной из наиболее сложных экономических задач. Целесообразность реализации сырьевых проектов определяется их эффективностью – соотношением затрат и результатов с точки зрения их значения для различных категорий участников проекта. Поскольку любой проект, предполагающий освоение минерально-сырьевой базы, требует привлечения инвестиций на создание добывающего актива, то такой проект следует классифицировать как инвестиционный, что допускает применение соответствующих методик к его управлению.

В реализации крупных сырьевых проектов обычно принимает участие ряд заинтересованных лиц, имеющих определенный интерес к результатам проекта и способных оказывать существенное влияние на ход выполнения проектных работ. Необходимость учета неоднородности интересов и ожиданий со стороны участников проекта обуславливает выделение различных типов эффективности [7-8].

В соответствии с современными методиками оценки инвестиционных проектов рекомендуется оценка следующих типов эффективности [4]:

1. Коммерческая эффективность – характеризует ценность реализации проекта для его инициатора, исходя из предположения, что он произведет все необходимые затраты и воспользуется всеми его результатами. Иными словами, коммерческая эффективность показывает экономические последствия принятия технических, технологических и организационных решений в процессе реализации проекта [2].
2. Бюджетная эффективность – отражает экономические результаты осуществления инвестиционного проекта для бюджетов различного уровня с точки зрения поступления налогов и платежей.
3. Общественная эффективность – характеризует социально-экономические последствия от реализации масштабных проектов, которые проявляются в улучшении качества жизни населения за счет создания рабочих мест, появлении новых услуг, уменьшении вредного антропогенного воздействия на человека и среду обитания и др. Помимо учета непосредственных результа-

тов проекта необходима оценка внешних эффектов, возникающих в смежных секторах экономики.

Важна принципиальная черта арктических проектов развития МСЦ – невозможность их реализации и оценки с ориентацией только на чистую коммерческую эффективность. В рамках проектов формирования МСЦ необходимо решать социально-экономические задачи развития территории для обеспечения устойчивого функционирования различных отраслей регионального хозяйственного комплекса в стратегической перспективе.

Таким образом, помимо основных показателей оценки крупномасштабных комплексных инвестиционных проектов развития МСЦ, отражающих конечные результаты посредством моделирования и расчета денежных потоков, необходимо принимать во внимание дополнительные показатели, оценивающие социально-экономическую эффективность и зачастую являющиеся целевыми индикаторами при программно-целевом планировании.

К таким показателям относятся:

индекс роста производительности труда;

индекс роста физического объема инвестиций в основной капитал;

количество созданных передовых технологий и оборудования для освоения арктических месторождений полезных ископаемых;

инновационная активность отечественных компаний минерально-сырьевого комплекса (МСК): количество патентов на результаты интеллектуальной деятельности; доля нематериальных активов (прав на объекты интеллектуальной собственности (ОИС)) в активах предприятия, удельные затраты на НИОКР и др;

доля обновленных и новых основных производственных фондов на предприятиях минерально-сырьевого комплекса;

занятость населения, в том числе в регионах освоения сырьевых ресурсов;

качество образования и количество высокопрофессиональных кадров;

энергоэффективность обработки полезных ископаемых;

показатели отражающие экологическую составляющую и рационально природопользование: ущербоемкость, отходоемкость, коэффициенты извлечения полезных ископаемых, комплексность в извлечении полезных компонентов;

оценка позиций России на мировом рынке (рост доли экспортера минеральных ресурсов, рост доли экспортера технологий и технических средств для разработки трудноосваиваемых месторождений).

Система показателей, определяющих, прежде всего, бюджетную и общественную эффективность проектов развития МСЦ, представлена в таблице 1.

Таблица 1

**Виды эффекта и их индикаторы оценки, которые могут возникать при реализации проектов развития МСЦ**

№ п/п	Виды эффекта	Индикаторы
1	Макроэкономический эффект	Поступления денежных средств в федеральный и региональные бюджеты за счет реализации новых проектов освоения природных ресурсов Арктики, создание региональной инфраструктуры, рост производительности труда, рост макроэкономических показателей развития арктических регионов: доля в ВВП и т.п.
2	Социальный эффект	Повышение качества жизни местного населения, сохранение традиционного уклада жизни коренных этносов, снижение миграционного потока из населенных пунктов Арктической зоны хозяйствования, увеличение количества рабочих мест в регионах освоения месторождений полезных ископаемых
3	Геополитический эффект	Увеличение доли полезных ископаемых Арктической зоны РФ на мировых рынках, сохранение статуса надежного поставщика сырьевых ресурсов, усиление позиций на мировых рынках в том числе и посредством экспорта уникальных технологических решений для освоения сырьевых ресурсов в условиях Арктики
4	Инновационный эффект	Повышение технического и технологического уровней компаний МСК, а также отечественной продукции нефтегазового и горнопромышленного машиностроения, отвечающей суровым условиям Арктики, создание принципиально новых технологий и технических средств, включая интеллектуальные безлюдные технологии, активизация научно-исследовательской деятельности российских компаний МСК, повышение научно-образовательного уровня специалистов [3,9]

Эффективная реализация сложных задач по освоению ресурсного потенциала Арктики через систему минерально-сырьевых центров требует применения специфических инструментов программно-целевого планирования, позволяющих согласовывать действия множества участников при достижении общей стратегической цели. Проектный подход, составляющий основу концепции МСЦ, в сочетании с преимуществами кластерной интеграции способствует достижению совокупности положительных эффектов.

Реализация крупномасштабных инвестиционных проектов развития МСЦ должна быть основана на следующих принципах:

- формирование единой программы разведки, освоения и промышленной эксплуатации месторождений полезных ископаемых в составе единого проекта с созданием общей инфраструктуры;
- разработка близко расположенных минерально-сырьевых объектов или разработка месторождений-сателлитов при наличии крупного месторождения на основе согласованной технологической схеме и технических решений, обеспечивающих эффективную эксплуатацию всех месторождений;
- одновременное решение технико-экономических вопросов освоения месторождения и социально-экономических проблем функционирования хозяйства территории, и обеспечения устойчивого развития социальной среды, экономики региона, экологии.

#### Список литературы:

1. Донской С.Е., Орлов В.П., Григорьев М.Н. Выделение минерально-сырьевых центров России в соответствии со «Стратегией развития геологической отрасли» и подходы к управлению их развитием [Электронный ресурс]. – 2010 – Режим доступа: <http://newsite.gecon.ru/> (дата обращения 15.09.2017)
2. Крайнова Э.А., Лоповок Г.Б. Техничко-экономическое проектирование в нефтяной и газовой промышленности: Учебник. – М.: Издательский центр РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина, 2012.
3. Липина С. А. Зайков К. С. Липина А. В. Внедрение инновационных технологий как фактор экологической модернизации арктических регионов России// Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз, 2017. 2(50) с. 164-180
4. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утв. Минэкономки РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ 21.06.1999 N ВК 477)
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года N 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли на период до 2030 года»
6. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ)
7. Федосеев С.В., Череповицын А.Е. Оценка совокупного стратегического потенциала базовых отраслей промышленности Арктической зоны хозяйствования России//Вестник МГТУ, 2014, Том 17, №3 - Социально-экономические науки, с. 598-605
8. Череповицын А.Е. Социально-экономический потенциал крупномасштабных проектов освоения нефтегазового шельфа: риски и ожидания заинтересованных сторон// Записки горного института 2015. Том 215. с. 140-149.
9. Череповицын А.Е., Краславски А. Исследование инновационного потенциала нефтегазовой компании на разных стадиях эксплуатации месторождений// Записки Горного института 2016. Т.222 С. 892-902
10. Смирнова О.О. Государственная стратегия развития «опорных зон» арктики: критерии и методические подходы к отбору инвестиционных проектов //Успехи современной науки. 2017. Т. 3. № 1. С. 82-85.

## **ВОПРОСЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ В АРКТИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТАХ И ПОЛИТИКЕ СТРАН СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ**

**Журавель Валерий Петрович**

Кандидат педагогических наук, доцент, ведущий научный сотрудник, член Научно-экспертного совета Государственной комиссии по вопросам развития Арктики, Институт Европы РАН.

Автором анализируется арктическая стратегия и политика Норвегии, Дании, Исландии, Финляндии, Швеции. Отмечается, что стратегии стран Северной Европы в Арктике базируется на принципах единства, целостности и согласованности подходов к стратегическому планированию. В них также представлены положения о стратегических рисках, вызовах и угрозах обеспечения безопасности и обороны страны. Автор на конкретных примерах показывает, как руководством стран североевропейского региона при разработке документов используется стратегический прогноз, который предсказывает возможные модели развития страны с учетом стратегических целей по обеспечению устойчивого развития государства, улучшению качества жизни населения, обеспечению экологической безопасности арктических территорий и повышению конкурентных позиций государства.

**Ключевые слова.** Арктика, Северная Европа, стратегическое планирование, стратегический прогноз

## **QUESTIONS OF STRATEGIC PLANNING AND FORECASTING IN ARCTIC DOCUMENTS AND POLICY OF COUNTRIES OF THE NORTHERN EUROPE**

**Zhuravel Valery Petrovich**

Senior research fellow of the Institute of Europe of the Russian Academy of sciences, member of science and expert council of State commission on Arctic development, candidate of pedagogic sciences, assistant professor.

The author analyzes the Arctic strategy and policies of Norway, Denmark, Iceland, Finland, Sweden. It is noted that the Arctic strategy of the Nordic countries is based on the principles of unity, integrity and coherence of approaches to strategic planning. The documents also includes thoughts on strategic risks, challenges and threats to security and defense. The author analyses the examples how the leadership of the Nordic countries in the documents uses the strategic forecast to predict possible models of the country's development, taking into account the strategic goals for ensuring sustainable development, improving the quality of life of the citizens, ensuring the ecological security of the Arctic territories and increasing the competitiveness of the state.

**Keywords:** Arctic, Northern Europe, strategic planning, strategic forecast.

Основой для разработки арктической стратегии стран Северной Европы стала Конвенция ООН по морскому праву от 1982 г., которую все страны в разное время ратифицировали. Исландия – 1985 г., Финляндия, Норвегия, Швеция – в июне 1996 г., Дания в 2004 г. В 1996 г. указанные страны вошли в состав Арктического совета (АС), но разработка и подписание первых национальных арктических документов, обязательных к исполнению его членами, произошло только в начале второго десятилетия XXI века.

Следует отметить, что североевропейские страны, стратегию политики в Арктике строят на основе своего участия в Арктическом совете, Совета Баренцева/Евроарктического региона, Северном измерении, Совете министров Северных стран, Совете государств Балтийского моря, ЕС и его региональных программах, активно участвуя во всех организуемых ими мероприятиях [1]. В последнее время на политику стран Северной Европы значительное влияние стали оказывать государства Азии - Китай, Индия, Республика Корея, Япония и Сингапур, которые 12 мая 2013 года на VIII министерской встрече АС в шведском городе Кируне стали наблюдателями в АС [2].

Три скандинавские страны выработали общую программу председательства в АС, которая последовательно реализовывалась в период с 2006 г. по 2013 г. [3]. Общая программа действий включала следующие приоритеты: 1) забота об условиях проживания коренных народов Севера; 2) принятие мер по охране окружающей среды; 3) меры по предотвращению изменения климата в Арктике; 4) сохранение биологического разнообразия в регионе; 5) интегрированное управление природными ресурсами; 6) улучшение оперативного взаимодействия между членами АС как в плане координации деятельности административных структур, так и в плане общего обмена информацией, касающейся региона; 7) дальнейшее институциональное совершенствование АС. Так, Дания, Швеция и Финляндия, будучи членами ЕС, выступают за придание Еврокомиссии полноправного членства в АС.

На формирование арктических стратегий оказывают большое влияние документы, принятые Арктическим советом. К настоящему моменту подписано три соглашения. Первое в истории АС международное соглашение было достигнуто в Гренландии 14 марта 2011 г. Это Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском спасении, которое вступило в силу в январе 2013 г. В соответствии с ним в арктическом пространстве выделены зоны ответственности для каждой из прибрежных стран, определены организации, отвечающие за спасение в случае возникновения такой необходимости. Вторым в истории АС стало международное Соглашение о сотрудничестве и готовности предупреждения разливов нефти в морской среде Арктики, которое было заключено в Кируне в мае 2013 г. Оно регулирует вопросы, связанные с охраной морской среды от загрязнения нефтью и нефтепродуктами. Этот документ также ратифицирован участниками. Третьим стало международное Соглашение о развитии международного арктического научного сотрудничества. Оно было разработано специально созданной международной целевой группой в соответствии с решениями министерских сессий АС, закреплёнными в Кирунской декларации 2013 г. и Икалуитской декларации 2015 г. и подписано в Фэрбанксе (Аляска, США) 12 мая 2017 г. Цель Соглашения состоит и укрепление сотрудниче-

ства в области научной деятельности. Оно направлено на облегчение проведения международных научных исследований в Арктике, активизацию контактов между учёными, обмен результатами научных исследований, упрощение пересечения границы и возможности совместного использования научной инфраструктуры. Данные международные соглашения, обладающие обязательной силой, повысили уровень ответственности за принимаемые решения арктическими странами и одновременно способствовали росту авторитета АС.

В стратегических документах и политике североевропейских стран значительное место уделяется военным вопросам в Арктике [4].

Следует учитывать, что Норвегия и Дания являются членами НАТО. Швеция и Финляндия в последнее время все громче говорят о вступлении в Альянс [5]. В ноябре 2009 г. Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия и Швеция официально создали механизм коллективного военного взаимодействия (NORDEFSCO), подписав соглашение о сотрудничестве [6].

В официальных документах НАТО подчеркивается необходимость «возврата в Арктику» для построения системы безопасности, центральным элементом которой будут силы НАТО.

Активно разрабатывает политику в Арктике **Норвегия**, для которой это направление политики является, пожалуй, более высоким приоритетом, чем для других стран Северной Европы. В 2003 г. в стране был принят стратегический документ «На Север! Изучение возможностей в Арктическом регионе». В 2006 г. Норвегия опубликовала Стратегию правительства в северных регионах, которая в 2009 г. была дополнена докладом «Новые структурные элементы на севере», уточнившим приоритеты и направления деятельности на долгосрочную перспективу. Было выделено семь приоритетов: климат и окружающая среда, безопасность судоходства в северных морях, эксплуатация оффшорных месторождений устойчивым образом и применение возобновляемых морских ресурсов, развитие деловой активности в прибрежных регионах, развитие инфраструктуры, обеспечение суверенитета и трансграничное сотрудничество, сохранение культуры и обеспечение условий жизни коренных народов [7].

В 2011 г. был утверждён новый стратегический документ «Крайний Север — видение и стратегия», в котором Крайний Север и Арктика были объявлены главными приоритетами страны. Основными стратегическими положениями норвежской политики отмечены лидерство в научных исследованиях Севера, освоение минеральных и биологических ресурсов, развитие морских транспортных путей, признание принципов международного морского права, создание полноценной системы сотрудничества с приарктическими и североевропейскими странами, а также экономическое развитие северной части территории Норвегии [8].

Следует отметить, что Норвегия в своей политике в Арктике делает упор на научные исследования и подготовку квалифицированных кадров, позволяющие эффективно использовать ресурсы Севера. Этим направлениям придается стратегическое значение в обеспечении дальнейшего экономического и социального развития страны [9]. Главным центром для организации норвежских действий в Арктике является норвежский город Тромсё. Это главный порт ба-

зирования норвежских ледоколов для проведения полярных исследований. В нем также располагается секретариат Арктического совета.

Впервые арктическая стратегия **Дании** была сформулирована в 2008 г. в доктрине «Арктика в переходный период: предложения по стратегии для активных действий в Арктическом регионе». В августе 2011 г. была принята «Стратегия Королевства Дании в Арктике на период 2011 – 2020 гг.». Дания выходит в Арктический регион через свои самоуправляющиеся территории Гренландию и Фарерские острова. Приоритетами датско-гренландской политики в Арктике являются энергетика и добыча полезных ископаемых, торговля и туризм, судоходство, образование и наука, сохранение природной среды. 15 декабря 2014 г. Дания подала заявку на увеличение границ континентального шельфа в Комиссию ООН по границам континентального шельфа, претендуя на Северный полюс. Если заявка будет одобрена полностью, то территория государства вырастет в 20 раз и вплотную приблизится к 200-мильной зоне России.

В мае 2008 г. в **Исландии** была принята стратегия «Арктика в переломный период. Предложения по стратегическим действиям в Арктическом регионе», через год был подготовлен доклад «Исландия на Крайнем Севере» (апрель 2009 г.). В нем затрагивается более широкий круг вопросов, включая военную безопасность, использование природных ресурсов, охрану окружающей среды, транспорт, культуру коренных народов, проведение наблюдений и научных исследований. 28 марта 2011 г. была принята резолюция Альтинга по арктической стратегии Исландии, в которой были сформулированы ключевые положения (принципы) арктической политики страны. Через пять месяцев в августе была утверждена «Стратегия Королевства Дании для Арктики на период 2011 – 2020 гг.». Особенностью исландской стратегии является упор на двустороннее и многостороннее сотрудничество в Арктике. Страна не претендует на расширение своего суверенитета в Арктической зоне, она намерена опираться на Северный Совет, НАТО и ЕС в отношении решения всех важнейших вопросов, возникающих в Арктике. Ее приоритетами является расширение использования возобновляемых энергетических ресурсов и учет интересов рыболовства, развитие сотрудничества в области образования и научно-технических исследований. Исландия связывает перспективы развития транспорта в Арктике не только с судоходством, но и с воздушным транспортом. Страна не имеет своих вооружённых сил, выступает против милитаризации Арктики за пределами национальной юрисдикции. Основной задачей Исландии является участие в региональном сотрудничестве и действия в рамках общей арктической стратегии Евросоюза, включая устойчивое развитие, рациональное использование арктических ресурсов и сохранение окружающей среды Арктики. Она ориентируется на общие принципы стратегии северных стран.

**Финляндия** позиционирует себя как арктическую державу, т.к. 1/3 часть её территории находится за Северным полярным кругом. Финляндия дала первоначальный импульс созданию Арктического совета, когда стала в 1991 году инициатором т.н. процесса Рованиеми. 2 декабря 2010 г. была опубликована «Стратегия Финляндии в Арктическом регионе». Она разработана по четырем главным направлениям: окружающая среда и климат; экономическая деятельность и ноу-хау; транспорт и инфраструктуры, коренные народы Севера. В ней

подчеркивается важность сохранения стабильности и мирного характера региона; признается существование угроз уязвимой природной среде Арктики; отдается приоритет развитию морского судоходства и соответствующей инфраструктуры; поддерживается участие коренных народов в международном сотрудничестве. Особенностью финляндской стратегии является то, что она рассматривает арктическое сотрудничество как продолжение политики Северного измерения. Особое внимание в Финляндии уделяется проблемам малочисленных коренных народов Севера, прежде всего саамов (лопарей). Финляндия ставит целью улучшение условий жизни этой народности и ее полной интеграции в устойчивое развитие Арктики. Финны активно участвуют в деятельности Саамского совета, где представлены Норвегия, Финляндия, Швеция и Россия. Страна обладает значительными экспертными возможностями в развитии сотрудничества в полярных и приполярных районах.

В отличие от документа 2010 г. обновлённая стратегия 2013 г. сформулирована на основе арктической политики, принятой правительством 10 октября 2012 г., и базируется на 4-х фундаментальных положениях: Финляндия – это арктическая страна, является арктическим экспертом, соответствует принципам устойчивого развития и охраны окружающей среды [10, с.202.]. Госсекретарь США Рекс Тиллерсон в Фэрбанксе (Аляска) передал 11 мая 2017 г. председательство в Арктическом совете главе МИД Финляндии Тимо Соини, который назвал четыре основные темы, которыми будет заниматься Финляндия в период двухлетнего председательства в АС. Это охрана окружающей среды, включая вопросы сохранения биоразнообразия, вопросы развития сетей коммуникаций в Арктике, расширение сети метеостанций для наблюдений за состоянием атмосферы, океана и льдов, а также вопросы образования молодежи коренных народов Севера.

**Швеция** приступила к разработке своей арктической стратегии позже, чем ее партнеры по АС. Документ «Арктика: национальная стратегия Швеции» принят в мае 2011 г. Приоритетами государства в Арктике являются: изучение изменений климата, экологическая ориентация политики, устойчивое использование арктических природных ресурсов, гуманитарное измерение, учет интересов коренных народов, развитие позитивного сотрудничества между странами-участницами Арктического совета, соблюдение международного права, прежде всего, Конвенции ООН по морскому праву. Особое внимание уделено языкам коренных народов, которым угрожает исчезновение. В рамках АС Швеция выступает за установление жестких экологических стандартов и усиление требований по уменьшению эмиссии тепличных газов, за уменьшение химического загрязнения Арктики, за сохранение биологического разнообразия животного и растительного мира. Особое внимание уделяется изучению того, как геологическая разведка и добыча углеводородов будут влиять на арктическую природу. Швеция, наряду с другими скандинавскими странами придерживается экосистемного подхода.

Поскольку Швеция, Финляндия и Дания не имеют арктических углеводородных источников для развития своих экономик, то они своевременно взяли курс на инновационный тип развития, получив при этом международное признание своей деятельности в этом направлении. Данные страны вошли в десят-

ку самых инновационных стран мира по результатам международного индекса 2012 г. Швеция оказалась на втором месте в этом рейтинге, Финляндия – на четвертом, а Дания на седьмом.

Так, например, после сооружения моста через морской пролив Эресунн, связывающий Балтику с Северным морем и с Атлантикой, на территории по обе стороны от датско-шведской границы возник инновационный регион. В нём расположено 14 университетов (включая шведский Лундский университет и датский университет в Роскильде), 7 научных парков и инкубаторов бизнеса, 4 научно-производственных кластера, три десятка медицинских учреждений, несколько сотен компаний, действующих в области биотехнологий, фармацевтики, биотехнологий, нанотехнологий. В регионе расположились подразделения таких известных фармацевтических фирм, как: «AstraZeneca», «Novo Nordisk», «Lundbeck», «Novozymes» и других, которые заинтересованы в новейших разработках в области биотехнологий и фармацевтики. Эресунн вышел на третье место в Европе по развитию биотехнологических исследований. Кроме этого, в регионе развиваются нанотехнологии, электроника и оптика. Развитие инноваций совместно поддерживают центральные и местные органы власти Швеции и Дании. В этой части Европы в наукоёмком производстве работает около 40 тыс. человек, что в процентном отношении к общей численности занятых – один из самых высоких показателей в Европе. Такие примеры не единичны. На северо-западе от Стокгольма расположен шведский инновационный и производственный кластер по развитию электроники и информационных технологий, созданный шведской компанией «Ericsson». В кластере действует тысячи компаний и около 70 тыс. человек занято в наукоёмкой сфере. Две трети из них работают в области электроники и информатики [11].

В своих стратегических документах североевропейские страны серьёзно и ответственно прописана экологическая проблематика. Охрана окружающей среды сочетается с принципами социально ориентированной экономики, с заботой о людях и условиях, в которых они живут и ведут производственную деятельность. Страны Северной Европы поддерживают решения Конференций ООН, призывающих усилить внимание к природе и снижению её загрязнения промышленными и бытовыми отходами, уделяют внимание развитию НИОКР и производству соответствующего оборудования. В арктических стратегиях странах Севера Европы энергетическая и экологическая политика, а также политика перехода на принципы устойчивого роста тесно переплетаются между собой. Так, в Дании и Швеции министерство по энергетике отвечает также за экологию. В Дании слияние соответствующих министерств произошло в 1994 г., а в Швеции министерство с этой двойной компетенцией было создано в 1987 г. До 1970-х гг. в Норвегии энергетическая политика была объединена с промышленной политикой. Затем в силу большого значения оффшорной добычи в 1979 г. было создано Министерство нефти и энергетики.

В заключении следует отметить, что государства Северной Европы в разработке арктических стратегических документов руководствуются тремя Соглашениями, принятыми АС. Норвегия среди стран североевропейского региона занимает ведущее место в изучении, развитии и освоении арктического региона, в разработке документов стратегического планирования применительно

к Арктике. Передовой опыт арктической стратегии и политики стран Северной Европы постоянно учитывается европейскими государствами Германией, Великобританией, Польшей, Нидерландами, Испанией, Италией и Францией, являющиеся наблюдателями АС. Между ними осуществляется тесное экономическое, научное, военное, технологическое и научное сотрудничество.

Анализ содержания арктических стратегий (доктрин) стран Северной Европы показывает, что правительства при их разработке широко используют возможности стратегического планирования. Данные документы базируются на принципах единства, целостности и согласованности подходов к стратегическому планированию, а также ресурсного обеспечения решения взаимосвязанных стратегических задач социально-экономического развития страны. В них также представлены положения о стратегических рисках, вызовах и угрозах обеспечения безопасности и обороны страны.

Руководством стран североευропейского региона при разработке документов широко используется стратегический прогноз, который предсказывает возможные модели развития страны с учетом стратегических целей по обеспечению устойчивого развития государства, улучшению качества жизни населения, обеспечению экологической безопасности арктических территорий и повышению конкурентных позиций государства.

Важно отметить, что в Мировом докладе счастья, опубликованного 20 марта 2017 г., Норвегия признана страной с самым счастливым населением в мире. На втором месте по степени счастья - Дания, далее идут Исландия, на 5 месте Финляндия, замыкает десятку – Швеция. Достижению высоких показателей уровня и удовлетворенностью жизнью жителей этих стран в значительной мере способствует арктическая политика этих стран [12].

При этом следует отметить, что каждая страна использует свою методологию и поддерживает свои модели прогнозирования. В последнее время особое внимание уделяется инновационному развитию отраслей экономики.

С позиций стратегического планирования и прогнозирования становятся актуальными предложения о модернизации АС, которые обобщил профессор Ю.Ф.Лукин в своей монографии «Многомерность пространства Арктики». На его взгляд, это обусловлено геополитической нестабильностью и переходом к многополярному устройству или полицентричности глобального социума, при начавшейся с 2016 г. трансформации политики, правящих элит, смены лидеров США, Европейского Союза [13, с.222].

В связи с этим он рассматривает три возможных варианта развития Арктического совета. 1) Сохранение прежней модели АС, т.е. оставить все как есть, без кардинальных изменений, не прекращая его деятельность в традиционном формате, не касаясь по-прежнему актуальных политических вопросов военной безопасности, геополитики, экономики. 2) Модернизация АС в среднесрочной перспективе с учетом роста и влияния государств-наблюдателей, деятельности Арктического экономического совета, расширения круга обсуждаемых вопросов. 3) Преобразование АС в стандартную международную организацию с правом принимать нормативно-правовые акты, являющиеся источником международного публичного права [10, с. 213-235]. Что будет правильным покажет время.

В наши дни Арктика с колоссальными экономическими возможностями и огромным экономическим потенциалом становится местом самого пристального внимания стран и народов. От самочувствия этого региона во многом зависит климат планеты. При реализации арктических проектов очень важно акцентировать внимание на решение возникающих социальных проблем обживания арктических территорий, качестве жизни и обеспечении жизнедеятельности всего населения, сохранения традиционных культур коренных народов Севера [13].

Для того, чтобы всем этим разумно и своевременно распорядится, необходимо этот регион постоянно изучать, развивать, используя наработанные принципы и методики стратегического планирования и прогнозирования, чтобы не ошибиться.

#### Список литературы.

1. Коньшев В. Северная Европа: общий арктический вектор/ В. Коньшев, А. Сергунин // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. -2011. - № 24. - С. 10-13.
2. Шаумян Т.Л. Индия и Арктика: охрана окружающей среды, экономика и политика /Т.Л.Шаумян, В.П.Журавель//Арктика и Север. - 2016. - № 24.- С. **175-184**; Журавель В.П. Китай, Республика Корея и Япония в Арктике: политика, экономика, безопасность /В.П.Журавель //Арктика и Север. - 2016.- № 24.- С.**112-144**; Журавель В.П. Сингапур на пути в Арктику/В.П.Журавель, А.П.Данилов//Арктика и Север. - 2016. - № 24.- С.145-154.
3. Арктический регион: вопросы международного сотрудничества : учеб.-метод. материалы/ Рос. совет по междунар. делам; [В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин]. -М. : Спецкнига. -2015.- С.29-30.
4. Синчук Ю.В. Арктика: НАТО contra Россия / Ю.В.Синчук, В.П.Журавель В. П. //Геополитика и безопасность. – 2017. - № 3. – С. 113-120.
5. Громько Ал.А. О возможном вступлении Швеции и Финляндии в НАТО/А.А.Громько, Н.С.Плевако//Современная Европа.- 2016. № 2.- С.13-16; Липина С.А. Политика России и европейских государств в Арктике/С.А.Липина, В.П.Журавель//Арктические ведомости. 2016.- № 3.- С.10-15.
6. Данилов Д.А. Северное оборонное сотрудничество/ Д.А.Данилов//Международно-политические условия развития Арктической зоны Российской Федерации / под ред. А. В. Загорского; ИМЭМО РАН. — М.: Магистр, 2015.- С. 153-163.
7. Антюшина Н.М. Арктика: новый формат международного сотрудничества. - М.: Ин-т Европы РАН, 2014. - С.29.
8. Матвишин Д.А. Зарубежный и отечественный опыт экономического освоения арктических территорий/Д.А.Матвишин// Арктика и Север. – 2017. - № 27. – С.28.
9. См.: Зайков К.С. Стратегические приоритеты научных исследований России и зарубежных государств в арктическом регионе/ К.С.Зайков, М.Р.Калинина, Н.А.Кондратов, А.М.Тамицкий// Арктика: экология и экономика. – 2016. - № 3. – С. 34.

10. Лукин, Ю.Ф. Многомерность пространства Арктики / Ю.Ф. Лукин. — Архангельск: САФУ им. М.В. Ломоносова, 2017.

11. Антюшина Н.М. Особенности инновационного развития в странах Северной Европы / Н.М. Антюшина // Инновационное развитие в ЕС: некоторые аспекты = Innovative Development in the EU: Some Aspects / [под ред. Н.М. Антюшиной]. — М. : Ин-т Европы РАН, 2016. — С. 67-68.

12. Залывский Н.П. Индекс счастья в странах Арктики: индексное измерение и сопоставление динамики развития экономики Арктического мира / Н.П. Залывский // Арктика и Север. - 2016. — № 22. — С. 43-65.

13. *Липина С.А., Смирнова О.О.* Стратегические аспекты современного геополитического партнерства: высокие технологии в Арктике // Арктические ведомости. 2016. № 1. С. 72-75.

## **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ КАК ИНСТРУМЕНТ СТИМУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

**Бочарова Лина Константиновна**

Научный сотрудник Отделения «Мировой океан и Арктика», Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

**Веденкина Юлия Владимировна**

Научный сотрудник Отделения «Мировой океан и Арктика», Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

Формирование и совершенствование системы документов стратегического планирования развития Арктической зоны Российской Федерации определяется целесообразностью своевременной корректировки целей социально-экономического развития региона и необходимостью нивелирования отрицательного или усиления положительного влияния внешних и внутренних факторов, оказывающих воздействие на развитие этого макрорегиона.

В статье освещена сложившаяся к настоящему времени система документов стратегического планирования, нацеленная на социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации. Показана взаимосвязь документов стратегического планирования развития Арктического региона с документами высшего порядка. Раскрыты основные направления ее совершенствования и главные новации последнего времени – формирование опорных зон развития.

**Ключевые слова:** Арктическая зона Российской Федерации, стратегическое планирование, развитие, объект государственной политики, опорная зона развития

## **STRATEGIC PLANNING OF THE DEVELOPMENT OF THE ARCTIC ZONE AS AN INSTRUMENT FOR STIMULATING THE SOCIO- ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION**

**Bocharova Lina K.**

Researcher of the Department "Oceans and the Arctic", Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

## Vedenkina Julia

Researcher of the Department "Oceans and the Arctic", Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

Formation and improvement of the system of strategic planning documents for the development of the Arctic zone of the Russian Federation is determined by the expediency of timely adjusting the goals of the region's social and economic development and the need to level out the negative or enhance the positive impact of external and internal factors that have an impact on the development of this macroregion.

The article describes the system of strategic planning documents that has been developed to date, aimed at the social and economic development of the Arctic zone of the Russian Federation. The interrelation between the documents of strategic planning for the development of the Arctic region and documents of higher order is shown. The main directions of its improvement are disclosed and the main innovations of the recent period are the formation of basic development zones.

**Key words:** Arctic zone of the Russian Federation, strategic planning, development, the object of state policy, the basic development zone

За последние десятилетия Арктика стала центром притяжения интересов не только арктических государств, но и стран географически далеких от этого региона, что требует выстраивания новой системы глобальной и региональной безопасности на основе обеспечения эффективного и устойчивого комплексно-социально экономического развития макрорегиона. В этой связи целесообразным выглядит сосредоточение усилий органов государственной власти, органов местного самоуправления на усилении присутствия России в Арктике путем комплексного совершенствования социально-экономического развития региона, развития морской деятельности, повышения качества жизни населения арктических территорий, расширения научных знаний о регионе, сохранения уклада жизни коренных народов Севера, внедрения природосберегающих технологий и видов техники.

В отношении Арктической зоны Российской Федерации (далее - АЗРФ), начиная с 2008 года, с момента утверждения Президентом Российской Федерации Основ государственной политики в Арктике[1] и выделения этого региона в самостоятельный объект государственной политики, постепенно выстраивается и развивается система документов стратегического планирования, направленных на социально-экономическое развитие региона и обеспечение национальной безопасности.

Основными компонентами этой системы выступают следующие документы.

1. Основы государственной политики России в Арктической зоне, которые определяют главные цели и стратегические приоритеты развития арктического макрорегиона.

2. Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»[2], внесший уточнения в состав субъектов Российской Федерации, формирующих АЗРФ, очертив таким образом южную границу региона, что по сути, определило АЗРФ как объект управления.

3. Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года[3], которая определяет приоритетные направления развития Арктической зоны России, основные механизмы, способы и средства достижения стратегических целей и приоритетов устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, обозначенные Основами государственной политики России в Арктике.

4. В целях реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Правительством Российской Федерации 30 августа 2016 года утверждена новая редакция Плана реализации Стратегии[4]. Текущая редакция Плана более структурирована, расширена, особенно в части социально-экономического развития, и включает в себя 80 мероприятий, сгруппированных в соответствии с приоритетными направлениями Стратегии развития АЗРФ:

- комплексное социально-экономическое развитие региона;
- развитие науки, высоких технологий и инноваций;
- развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;
- охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- развитие международного сотрудничества;
- обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы.

5. Основным механизмом реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации является Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»[5], утвержденная постановлением Правительства России в 2014 году. Однако Госпрограмма в редакции 2014 года носила аналитический характер и представляла собой скорее меморандум о намерениях, в связи с чем было принято решение о ее доработке. В течение 2016-2017 гг. программа была значительно доработана и 31 августа 2017 года была принята новая редакция Государственной программы.

Главной новацией этого проекта стала идея формирования опорных зон в Арктике, предполагающих развитие территории как комплексного проекта социально-экономического развития Арктической зоны, направленного на достижение стратегических интересов и обеспечение национальной безопасности в Арктике, предусматривающего скоординированное применение действующих инструментов территориального и отраслевого развития, а также механизмов реализации инвестиционных проектов, в том числе на принципах государственно-частного партнерства. Такой подход позволит не только обеспечить целостность на этапе целеполагания, но и снизить издержки.

Формирование опорных зон предусматривается на базе развития транспортной инфраструктуры и использования объектов двойного назначения.

Предполагается формирование таких зон в каждом из субъектов, входящих в состав АЗРФ, при этом реализация всей совокупности этих проектов должна придать импульс развитию всей Арктической зоны России, а не только отдельных ее территориальных образований. Можно полагать, что реализация проектов опорных зон есть попытка воплощения на практике положений Федерального закона №172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[6].

6. С выделением Арктической зоны России в самостоятельный объект государственного управления были внесены изменения в Общероссийский классификатор экономических регионов, в соответствии с которыми в нем появился самостоятельный раздел «Сухопутные территории Арктической зоны». В этой связи Федеральный план статистических работ был дополнен разделом «Показатели социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности», а также разделом, характеризующим целевые показатели государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Это позволяет получать достоверную характеристику процессов, происходящих в Арктической зоне России.

Соответствующие статистические данные содержат сведения, касающиеся в том числе валового регионального продукта, инвестиций в основной капитал, запасов полезных ископаемых и их использования, социально-демографических характеристик населения и условий его жизни, миграции, занятости, деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, возобновляемых источников воспроизводства ресурсной базы, охраны окружающей среды, пассажирооборота, грузооборота по видам транспорта, наличия путей сообщения, оборота розничной торговли, ввода в действие объектов капитального строительства, финансового состояния организаций, инновационной деятельности, выполнения научных исследований и разработок, использования информационно-коммуникационных технологий. Таким образом, АЗРФ стала полноценным объектом статистического наблюдения.

В целом, указанные документы стратегического планирования сформировали базис развития АЗРФ как целостного объекта, имеющего определенные границы, цели и приоритеты развития, способы их реализации, а также набор статистических показателей, позволяющих отслеживать динамику развития.

Однако необходимо отметить, что в сложившейся системе документов стратегического планирования развития Арктической зоны Российской Федерации можно наблюдать некоторое несоблюдение принципа сбалансированности, определенного Федеральным законом №172-ФЗ «О стратегическом планировании», который заключается «в согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации»[6].

Так, основной целью Основ государственной политики России в Арктике в сфере социально-экономического развития является «расширение ресурсной базы АЗРФ, способной в значительной степени обеспечить потребности России в углеводородных ресурсах, водных биологических ресурсах и других видах

стратегического сырья»[1]. Целью Стратегии социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности «является реализация национальных интересов, а также достижение главных целей государственной политики Российской Федерации в Арктике путем решения основных задач с учетом стратегических приоритетов, определенных в Основах, обеспечивающих национальную безопасность и устойчивое социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»[3]. А вот цель Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» заключается в повышении социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации. Таким образом, цели Государственной программы шире и объемнее нежели цели стратегических документов высшего порядка по отношению к Госпрограмме.

При дальнейшем совершенствовании системы документов стратегического планирования социально-экономического развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности России в Арктике необходимо учитывать нормы Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также руководствоваться Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года[7], утвержденными Президентом Российской Федерации 16 января 2017 год.

Данным Указом вводится ряд значимых инициатив и механизмов регионального развития, включая утверждение на период до 2025 года в целях социально-экономического развития программ территориального развития, обеспечивающих взаимосвязь отраслевых государственных программ Российской Федерации, а также ряд мощных механизмов по привлечению инвестиций, регулированию миграции, стимулированию регионов по наращиванию собственного экономического потенциала, уточнению распределения полномочий между федеральным центром и регионами.

Согласно этому документу целями государственной политики регионального развития является повышение качества жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач [12, 13].

Для достижения указанных целей необходимо инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы, привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях, совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции, совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала, а также уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного ис-

полнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении).

Формируемая система правового регулирования развития Арктической зоны России вписывается в систему стратегического планирования Российской Федерации. В частности стратегические приоритеты и инициативы развития АЗРФ коррелируются с основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации[8]. Кроме того, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 1449, планы действий по развитию АЗРФ должны быть отражены в планах деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти, которые помимо текстовой части должны включать план-график мероприятий по реализации документов стратегического планирования[9]. Однако на практике этого не происходит.

Принятое Постановление Правительства Российской Федерации «Об организации проектной деятельности в Правительстве России»[10] в совокупности с распоряжением Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» позволяют осуществлять развитие АЗРФ на принципах проектного управления, в том числе формирование и реализацию опорных зон развития в Арктике.

В заключение необходимо отметить, что при разработке и актуализации документов стратегического планирования развития Арктической зоны Российской Федерации федерального уровня целесообразно также усиление координации действий с субъектами Российской Федерации[11], входящих в состав Арктической зоны России, с целью синхронизации работы, связанной с актуализацией документов стратегического планирования регионального уровня.

#### Список литературы

1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утверждены Президентом Российской Федерации 18.09.2008 г. Пр-1969. <http://www.scrf.gov.ru/security/economic/document98/>.

2. Указ Президента РФ № 296 от 2 мая 2014 г. «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 27.06.2017 г. № 287) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38377>.

3. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Утверждена Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 года [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_142561/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561/).

4. План реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года от 30 августа 2016 года [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/24459/>.

5. Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». Утверждена Постановлением

Правительства РФ от от 21 апреля 2014 г. № 366 (в ред. Постановления Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064) [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/GGu3GTtv8bvV8gZxSEAS1R7XmzloK6ar.pdf>.

6. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/#ixzz4smUnGnlz>.

7. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 год» от 16 января 2017 №13 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102421069&rdk=&backlink=1>.

8. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года. Утверждены Правительством Российской Федерации 14 мая 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70309020/#ixzz4u0kSEVcu>.

9. Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. №1449 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71196062/#ixzz4d8HPyoCG>.

10. Постановление Правительства Российской Федерации «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» от 15 октября 2016 года №1050 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/24918/>.

11. Смирнова О.О., Липина С.А., Бочарова Л.К. Особые режимы хозяйственной деятельности: перспективы применения в арктической зоне Российской Федерации //МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2017. Т. 8. № 3 (31). С. 357-367.

12. Родионова И.А., Липина С.А., Журавель В.П., Пушкарев В.А. Обеспечение экологической безопасности: государственное управление арктическим регионом // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-1. С. 624.

13. Смирнова О.О., Липина С.А., Кудряшова Е.В., Крейденко Т.Ф., Богданова Ю.Н. Формирование опорных зон в Арктике: методология и практика // Арктика и Север. 2016. № 25. С. 148-157.

## **ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ПРОЕКЦИЯ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Балобанов Александр Евгеньевич**

Кандидат философских наук, заведующий Кафедрой государственного управления, Институт общественных наук; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Москва).

### **Воротников Алексей Михайлович**

Кандидат химических наук, доцент Кафедры государственного регулирования экономики, Институт общественных наук; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Москва).

### **Майоров Сергей Владимирович**

Начальник отдела разработки документов стратегического планирования Департамента стратегического развития и инноваций, Министерство экономического развития Российской Федерации.

Реализация Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года и новой редакции Государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации", представляет уникальную возможность решить многие проблемы, связанные с реализацией идеологии стратегического планирования в Российской Федерации. Реализация стратегических решений и программ развития в Арктической зоне РФ, позволит разработать механизмы согласования разного уровня.

**Ключевые слова:** Арктическая зона Российской Федерации, стратегическое планирование, государственно-частное партнерство.

## **THE TERRITORIAL PROJECTION OF THE IMPLEMENTATION OF STRATEGIC PLANNING IN PUBLIC ADMINISTRATION: THE DEVELOPMENT STRATEGY OF THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

### **E. Balobanov**

PhD. philosophy. Sciences, head of the Department of public administration Institute of social Sciences; Russian Academy of national economy and state service under the RF President (Moscow).

### **M. Vorotnikov**

PhD. chem. sciences, associate Professor of the Department of state regulation of economy the Institute of social Sciences of the Russian Academy of national economy and state service under RF President (Moscow).

**S.V. Mayorov**

Head of unit of development of strategic planning documents of the Department of strategic development and innovations of the RF Ministry (Moscow).

The implementation of the development Strategy of the Arctic zone of the Russian Federation and national security for the period until 2020 and a new edition of the State program of the Russian Federation "Socio-economic development of the Arctic zone of the Russian Federation", represents a unique opportunity to solve many of the problems associated with the implementation of the ideology of strategic planning in Russian Federation. Implementation of strategic decisions and development programmes in the Arctic zone of the Russian Federation, will allow to develop mechanisms for coordination at different levels.

**Key words:** The Arctic zone of the Russian Federation, strategic planning, public-private partnership.

В 2017 году в России должна появиться стратегия социально-экономического развития с горизонтом 2035 год (далее – Стратегия 2035). В своей работе участники разных групп, ведущих работу по разработке Стратегии 2035, столкнулись с целым рядом проблем. По мнению авторов, ключевые из них:

1. Отсутствие четкого и даже примерного представления о структуре мировой и российской экономики на горизонте планирования (2030-2040 гг.). Это не позволяет обосновано спрогнозировать динамику мировой и российской экономики, что влияет на возможность прогноза роста российской экономики.

2. Отсутствие желаемого образа будущего России, который бы позволил проектировать социально-экономическую модель. Неимение согласованного образа будущего затрудняет обновление общественного договора и вовлечение молодого поколения в проекты развития.

3. Отсутствие представления о приоритетных рынках на горизонте планирования, что затрудняет формирование модели образования и выбора приоритетных направлений технологического развития.

В свою очередь, существует целый ряд проблем, который затрудняет реализацию принципов стратегического планирования в Российской Федерации. К таким проблемам, по мнению авторов, можно отнести:

1. Отсутствие отработанной системы согласования документов стратегического планирования разного уровня, что затрудняет согласованность планирования и взаимоувязку документов стратегического планирования разного уровня.

2. Отсутствие общепризнанных принципов стратегического планирования и соответствующих методических рекомендаций разного уровня. Это затрудняет вопрос согласования разноуровневых и разносекторальных документов и разработку согласованных программ повышения квалификации региональных и муниципальных служащих, а также сотрудников организаций корпоративного сектора.

3. Отсутствие системы сертификации консалтинговых компаний, работающих с документами стратегического планирования. Это затрудняет формирование общих подходов к организации стратегического планирования.

В этих условиях, разворачивание работ по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [1] и новой редакции Государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации" [2], с одной стороны, требует специальных методических разработок, а с другой, может выступить в качестве пилотной площадки для отработки методологических, научно-исследовательских и административных инструментов стратегического планирования. По нашему мнению, начавшаяся работа по реализации ГП "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» представляет уникальную возможность решить многие проблемы, связанные с реализацией идеологии стратегического планирования в Российской Федерации [7].

В качестве ключевых направлений соответствующих разработок можно выделить следующие:

1. механизмы и процедуры выработки и корректировки приоритетных направлений развития Арктической зоны Российской Федерации (далее-АЗРФ),
2. механизмы согласования стратегических ориентиров, программных решений и проектов, ориентированных на развитие АЗРФ,
3. механизмы согласования деятельности, ведущейся на территории АЗРФ разными субъектами,
4. механизмы мониторинга и контроля реализации стратегии и программы развития АЗРФ.

Ключевым вопросом здесь являются механизмы согласования деятельности разных субъектов. Круг субъектов, оказывающих влияние на развитие АЗРФ, очень широк и разнообразен: субъекты РФ, федеральные ведомства, государственные корпорации, крупный, средний и малый бизнес (включая зарубежный), зарубежные организации разного рода. Реализация стратегических решений и программ развития, в этих условиях, требует специальных механизмов согласования разного уровня – от межведомственных комиссий федерального уровня до проектных офисов, связанных с реализацией наборов отраслевых и/или территориальных проектов.

Важной составляющей решений, которые могут быть апробированы в этой сфере являются инструменты государственно-частного партнерства [3], обеспечивающие соучастие государства и бизнеса в решении конкретных задач территориального развития.

Очень важно специальное внимание к территориальной привязке стратегических инициатив. На региональном уровне механизмом такой привязки должны стать опорные зоны развития [4], на субрегиональном – минерально-сырьевые центры [5]. При этом надо учитывать, что данные проекты могут носить межрегиональный характер. Условия жизни и деятельности в Арктике требуют также специального внимания к вопросам комплексного обеспечения жизнедеятельности отдельных территорий: их энергообеспечения, транспортной связности, полноты инфраструктуры, необходимой для деятельности, осу-

ществляемой на их территории [6]. и т.п. Данная проблема также должна найти свое отражение, при разработке стратегических документов АЗРФ.

#### Список литературы

1. "Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года" (утв. Президентом РФ 8 февраля 2013 года). [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_142561/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561/)

2. О новой редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». Постановление от 31 августа 2017 года №1064. [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru/docs/29164/>

3. А.М. Воротников. Использование государственно-частного партнерства для финансирования проектов создания и развития минерально-сырьевых центров// Региональная энергетика и энергосбережение, №2, 2017, стр.56-57

4. О.О. Смирнова, С.А. Липина, Е.В. Кудряшова, Т.Ф. Крейденко, Ю.Н. Богданова Формирование опорных зон в Арктике: методология и практика // АИС. 2016. №25. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-opornyh-zon-v-arktike-metodologiya-i-praktika>

5. Донской С.Е., Орлов В.П., Григорьев М.Н. Выделение минерально-сырьевых центров России в соответствии со «Стратегией развития геологической отрасли» и подходы к управлению их развитием. 2010. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.vsegei.com/ru/conf/summary/round\\_table10/PM\\_02.doc](http://www.vsegei.com/ru/conf/summary/round_table10/PM_02.doc)  
[http://www.vsegei.com/ru/conf/summary/round\\_table10/PM\\_02.ppt](http://www.vsegei.com/ru/conf/summary/round_table10/PM_02.ppt)

6. Смирнова О.О., Липина С.А., Соколов М.С. Современные перспективы и вызовы для устойчивого развития арктической зоны Российской Федерации // Тренды и управление. 2017. № 1. С. 1-15

7. Лемишевский В.Е., Липина С.А., Раймхен Е.А., Смирнова О.О. Время ревизии документов стратегического планирования Арктической зоны РФ//NovaInfo.Ru. 2016. Т. 2. № 43. С. 98-102.

**СЕКЦИЯ 6:**

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ  
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

## **ПРОБЛЕМА ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ ПРИ ИНТЕГРАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ СИСТЕМ РОССИИ И БЕЛАРУСИ<sup>1</sup>**

**Соколов Максим Сергеевич**

Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Российский Экономический Университет им. Г.В. Плеханова; ведущий научный сотрудник, Совет по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России (СОПС).

В статье рассматривается одна из ключевых проблем интеграции национальных инновационных систем России и Беларуси в рамках Союзного государства – низкая эффективность целеполагания на уровне национальных и наднациональных органов управления. Такое положение дел приводит к тому, что значительный потенциал интеграции стран в инновационной сфере остается слабо раскрытым. В свою очередь, идея формирования целостной наднациональной инновационной системы Союзного государства, как результата эффективной интеграции НИС России и Беларуси, характеризуется не только слабой теоретико-методологической, но и практической проработкой со стороны всех участников инновационного процесса.

**Ключевые слова:** государственная поддержка, инновационное пространство, инновация, интеграция, национальная инновационная система, Союзное государство, стратегия, управление, целеполагание

### **THE PROBLEM OF GOAL-SETTING IN THE INTEGRATION OF NATIONAL INNOVATION SYSTEMS OF RUSSIA AND BELARUS**

**Maxim S. Sokolov**

PhD in Economics, associate Professor Department of State and Municipal Administration Plekhanov Russian University of Economics; leading researcher at Council for the Study of Productive Forces of Russian Foreign Trade Academy Ministry for Economic Development of the Russian Federation.

The article discusses one of the key problems of integration of national innovation systems of the Union state is the low efficiency of goal-setting at the level of the national and supranational authorities. This situation leads to the fact that substantial potential integration of the countries in innovation remain poorly disclosed. The idea of forming a supranational innovative system of the Union state is characterized weakness theoretical-methodological study and implementation by all participants of the innovation process.

---

<sup>1</sup>Выполнено в рамках международного проекта РФФИ-БРФФИ по теме «Разработка Концепции стратегического развития межстрановой интеграции национальных инновационных систем Союзного государства до 2030 года» (договор №16-27-01001/17-ОГОН от 12.05.2017 г.).

**Key words:** governmental support, innovation environment, innovation, integration, national innovation system, The Union of Russia and Belarus, strategy, management, goal-setting

Изучению проблем формирования инновационной модели развития экономики, а также оценке влияния инноваций на экономический рост и производительность труда посвящены работы многих отечественных и зарубежных ученых, таких как М. Абрамовиц, В. Баумоль, С. Глазьев, Э. Денисон, Ч. Эдквист, Н. Иванова, Л. Канторович, Б. Лундвал, Р. Нельсон, И. Парк, П. Ромер, Б. Санто, Д. Сахал, Р. Солоу, Б. Твисс, С. Винтер, Р. Фостер, К. Фримен, Дж. Фурман, Ф. Шерер, Й. Шумпетер и др.

Несмотря на широту раскрытия и глубину обоснования в фундаментальных исследованиях и научных статьях важности перехода нашей страны на инновационный путь развития, говорить о его результативности в части практической реализации не приходится. Одной из ключевых проблем здесь можно назвать низкую эффективность целеполагания в системе государственного стратегического управления [4].

В свою очередь, анализу различных аспектов и исследованию проблем целеполагания в государственном управлении посвящены работы Т. Гуськовой, М. Махотаевой, О. Смирной, Б. Тхорикова, С. Иванова, В. Рохчина, В. Кочетова, И. Узденова и других авторов.

Рассматривая ключевые проблемы целеполагания в инновационной сфере при интеграции национальных инновационных систем (НИС) России и Беларуси в рамках Союзного государства, следует отметить, что результаты реализации Межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 г. (решение Совета глав правительств СНГ от 18 октября 2011 г.) не обеспечили решения такой основной задачи, как формирование межгосударственного инновационного пространства, объединяющего возможности НИС. В случае ее эффективного решения Союзное государство обладало бы набором «лучших практик», позволяющих сформулировать четкие цели и задачи в области интеграции НИС [7].

Отметим, что Программа была нацелена на создание на территории государств-участников СНГ условий для повышения глобальной конкурентоспособности экономики и ее перехода на инновационный путь развития, эффективное взаимодействие НИС и утверждение международного авторитета Содружества как одного из мировых центров технологического лидерства, что само по себе является весьма глобальной целью, что повлекло ряд системных проблем при ее достижении.

Как и для Программы СНГ в Союзном государстве сегодня остро стоит вопрос низкой эффективности программных мероприятий и слабой инициации межгосударственных инновационных проектов, ощущается недостаток информационного обмена в области инноваций и отсутствие коммуникативной сети по распространению опыта и информационного обмена. Также остро стоит проблема управления интеллектуальной собственностью, создаваемой в рамках реализации инновационных проектов Союзного государства, что будет сдерживать инициацию стратегических альянсов [8].

Таким образом, несмотря на положительный фактор осознания значимости интеграции НИС в рамках СНГ, удачные практики формирования единого инновационного пространства в интеграционных образованиях с участием России (ЕАЭС, СНГ, СГ, ШОС) на сегодняшний день отсутствуют.

Несмотря на то, что для повышения эффективности взаимодействия участников инновационной деятельности в рамках Союзного государства была создана многоуровневая наднациональная структура управления (Высший Государственный Совет, Совет Министров и Постоянный Комитет СГ, Парламентское Собрание, Пограничный и Таможенный комитеты и др.), разница в подходах к регулированию социально-экономических и политических процессов затягивает сроки достижения поставленных целей и задач. В свою очередь, недостаток навыков ведения бизнеса и управления остается ключевым фактором слабой конкурентоспособности большинства высокотехнологичных компаний.

Развитие и интеграцию региональных инновационных систем (РИС) сдерживают системные проблемы господдержки формирования трансграничных инновационных сетей, включая создание единой сети трансферта технологий, инновационной кластеризации, а также развития ГЧП [2].

Ситуацию усугубляет и низкая степень готовности системы образования к современным рыночным и технологическим реалиям, а слабо реализуемый потенциал научно-технической кооперации приводит к низкой степени реализации инновационного потенциала и заинтересованности предприятий Союзного государства во внедрении новых технологий [6].

Подчеркнем, что несмотря на разность подходов к пониманию интеграции, важнейшим ее аспектом остается управление, включающее формирование внутренних механизмов и резервов саморазвития и эволюции экономических институтов [3, с.14]. При этом, несмотря на то, что в Союзном государстве сформированы ключевые стратегии и программы в области инновационного развития [6], среди их множества отсутствует отдельный нормативный акт по вопросам формирования единой политики международного сотрудничества в сфере науки, технологий и инноваций, что также характеризует низкий уровень целеполагания.

На наш взгляд, формирование эффективной интеграционной модели инновационного развития Союзного государства возможно за счет взаимовыгодного партнерства России и Беларуси, нацеленного на интенсификацию межгосударственного взаимодействия участников инновационного процесса в формате «тройной спирали» [1]. При этом данное взаимодействие должно базироваться на четком и прозрачном целеполагании, реализуемом в формате единой Стратегии инновационного развития Союзного государства до 2030 г. [5].

#### Список литературы

1. Дежина И.Г., Киселева В.В. Тройная спираль в инновационной системе России // Вопросы экономики. 2007. № 12. С. 123-135.
2. Липина С.А., Крейденко Т.Ф., Красильников А.В., Куликова Ю.П. Роль региональных инновационных систем в экономическом росте субъектов Российской Федерации // Научные труды Вольного экономического общества России. 2016. Т. 201. С. 636-656.

3. Мисько О.Н. Международная экономическая интеграция. – СПб: Университет ИТМО, 2015. – 174 с.
4. Смирнова О.О. Актуальные вопросы государственного планирования или первые действия «на старте» за полгода после вступления в силу закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6, № 1 (21). С. 55-58.
5. Смирнова О.О. Стратегия регулирования инновационных процессов // Бюджет. 2012. - № 8 (116). С. 60-63
6. Соколов М.С., Абрамов Р.А. Институциональные аспекты межгосударственной интеграции стран-участников Союзного государства в инновационной сфере // Теоретическая и прикладная экономика. 2017. № 2. С.113-127.
7. Смирнова О.О. Анализ практики стратегического планирования в странах СНГ //Вестник МНЭПУ. 2012. № 1. С. 136-153.
8. Липина С.А. Евразийские интеграционные экономические процессы: возможности роста //Журнал правовых и экономических исследований. 2014. № 4. С. 15-23.

Научное издание

Принципы стратегического планирования:  
методология и практика

Материалы Всероссийской научно-практической конференции Совета по  
изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России  
02 октября 2017 года

Сборник научных статей

Подписано в печать 26.02.18. Формат бумаги 60X90 1/16  
Гарнитура Times New Roman. Тираж 100 экз.

Заказ № **484**

Отпечатано во Всероссийской академии внешней торговли  
Минэкономразвития России. 119285, г. Москва, ул. Пудовкина, 4а.

Тел. (499) 143-1235,  
e-mail : [info@vavt.ru](mailto:info@vavt.ru),  
<http://www.vavt.ru>