

Крымов В.Б. Министр экономики Московской области

**Материалы
к заседанию круглого стола «Теория и методология
территориального планирования»
в рамках общероссийского форума «Стратегическое
планирование в регионах и городах России»
21.10.2008**

Санкт-Петербург

**О роли субъектов федерации в формирующейся системе
государственного стратегического планирования**

Рассмотренная Правительством Российской Федерации в сентябре текущего года Концепция долгосрочного социально-экономического развития России и долгосрочный прогноз до 2020 года, положила начало формированию системы стратегического планирования в стране.

Построение такой системы, несомненно, является для России управленческой инновацией. Никогда раньше горизонт государственного планирования и прогнозирования не простирался более чем на пять лет вперед.

Впервые в Концепции обозначена стратегическая цель, выбрана модель развития страны, определены качественные и количественные ориентиры, сформулированы основные принципы государственной политики регионального развития.

Однако напрашивается вопрос – а каково место субъектов Российской Федерации в процессе разработки и реализации стратегических документов, определяющих развитие страны,

какова степень их участия в определении способов и средств достижения стратегических целей?

Каким образом, в какой степени приоритеты страны должны или могут быть реализованы в регионах в условиях, когда субъекты России фактически лишены возможности регулирования экономических отношений на своих территориях в той мере, которая позволяет говорить о существенном влиянии региональной власти на экономического развитие.

Ответить на эти и многие другие вопросы должен был бы закон «О государственном прогнозировании», регламентирующий создание «целостной системы стратегического управления в Российской Федерации», принятие которого затягивается.

Практика, как всегда, опередила теорию. Концепция долгосрочного развития России была разработана при отсутствии необходимой нормативной и методологической базы.

К сожалению, к разработке этого законопроекта регионы не привлекались. По крайней мере, об этом ничего не известно.

А ведь данный документ, прежде всего, призван обеспечить координацию разработки и реализации долгосрочных концепций, стратегий, программ развития страны в целом, отраслей экономики и регионов, их увязку по целям, срокам, механизмам реализации.

Фактически необходимо создать сквозную систему стратегического планирования и прогнозирования. Систему, которая должна обеспечить на основе единых методологических подходов четкую увязку стратегических целей, приоритетов развития страны и регионов. Систему, которая бы четко определила

полномочия всех участников данного процесса, в том числе и муниципалитетов.

Вот с этих точек зрения хотелось бы рассмотреть все этапы стратегического планирования.

Прежде всего, это разработка прогнозов. Без разработки научно обоснованных прогнозов с различными горизонтами прогнозирования сам процесс стратегического целеполагания практически невозможен.

То, что разработан долгосрочный прогноз развития России - это прекрасно. Попытка разработать долгосрочный прогноз была сделана и в субъектах РФ.

Однако хочу обратить Ваше внимание, что прогнозированием у нас в стране занимаются органы государственной власти, в чьи функции не входит заниматься научными разработками (если вспомнить определение прогноза).

Вместо использования прогноза, как одного из инструментов планирования и программирования, инструмента, позволяющего выявить проблемы и диспропорции развития страны, региона, мы занимаемся созданием самого инструмента.

Кроме того, в условиях практически отсутствия традиций долгосрочного прогнозирования, особенно в регионах, надежность разработанных прогнозов небольшой группой экономистов - государственных служащих вызывает обоснованное сомнение.

Еще тяжелее ситуация в муниципалитетах, которые в соответствии с Бюджетным кодексом обязаны разрабатывать среднесрочные и краткосрочные прогнозы. Именно в

муниципалитетах не хватает (а часто просто нет) квалифицированных специалистов в этой области.

Прогноз должен играть определяющую роль в процессе принятия управленческих решений, как органами власти, так и бизнеса. А бизнес-сообщество практически остается за бортом процесса разработки прогнозов.

Необходимо создать национальную систему прогнозирования, которая включала бы в себя и государство, и систему научно-исследовательских центров, на регулярной основе занимающихся прогнозированием, и систему подготовки кадров прогнозистов, и систему экономических показателей, позволяющих адекватно оценивать социально-экономическое развитие и так далее.

Не могу также не заметить, что основу любого прогноза составляет информация. С принятием закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» регионы практически перестали быть субъектами статистического учета. Еще хуже положение муниципалитетов, которые остаются без официальной статистической информации.

Все большее использование официальной статистикой выборочных методов проведения обследований приводит не только к существенному сокращению информации в регионах и муниципалитетах, но и к снижению ее достоверности.

А с принятием нового закона о малом и среднем предпринимательстве объемы информации на региональном и муниципальном уровне сократятся еще больше. Я уже не говорю о

том, что сроки представления официальной статистической информации никак не совпадают со сроками разработки прогнозов.

Можно ли говорить о надежности прогнозов? Об обоснованности стратегических разработок регионов?

Необходимо дать регионам законодательную возможность осуществлять региональный статистический учет, построить систему муниципальной статистики.

Далее. Прогнозы разработаны, проблемы и диспропорции выявлены. Причем у каждого региона, исходя из текущего уровня их развития, проблемы и диспропорции будут «свои», как в долгосрочной, так и среднесрочной перспективе. Понимание проблем и диспропорций тоже свое. Нет никаких утвержденных «пороговых» значений экономических показателей, приближение или выход за которые может свидетельствовать о наличии либо возможности возникновения угроз, рисков и дисбалансов в региональной экономике.

Попытка решить эту проблему содержится в подходах, предложенных федеральной властью при проведении сопоставлений по показателям эффективности деятельности региональных органов власти, утвержденных 825 указом Президента России. Применяемые при этом критерии оценки могут служить ориентирами, основаниями для разработки мер по достижению оптимальных или наилучших результатов.

Тем же целям могли бы служить минимальные социальные стандарты, которые гарантировались бы государством любому гражданину страны в любой ее точке. Проблему выравнивания

уровня развития регионов можно рассматривать через обеспечение реализации социальных стандартов на всей территории страны. Конечно экономические возможности регионов, позволяющие наращивать объемы бюджетных средств, разные. Уровень и качество предоставляемых бюджетных услуг (образование, здравоохранение, социальная помощь) – тоже разные. Установление, пусть пока и невысоких по европейским меркам, стандартов предоставления бюджетных услуг должно побудить региональные власти более активно развивать экономику, а федеральной власти – более точно определить и объем необходимой помощи, и конкретное направление этой помощи.

В этой связи возникает следующая проблема стратегического планирования – выбор приоритетов развития.

Проблемы ясны, экономические диспропорции выявлены.

А дальше – не понятно. Кто, какими методами будет определять приоритетность решения тех или иных региональных проблем? В каком случае федеральная власть будет поддерживать решение региональных проблем, а в каких случаях нет?

Судя по материалам Концепции, основные усилия федеральной власти будут направлены на реализацию федеральных инфраструктурных проектов и формирование новых центров инновационного роста.

Необходим жесткий механизм координации действий федеральных и региональных властей. Необходимо, чтобы федеральные проекты были максимально встроены в стратегические приоритеты регионов, а их возможности были

максимально эффективно использованы для развития региональной экономики и социальной сферы.

Считаю, что субъект сам должен выбрать стратегию своего развития, конечно же, опираясь на стратегические приоритеты страны, используя все дополнительные возможности, предлагаемые федеральным центром, самостоятельно выбирать направления концентрации собственных ресурсов, определять этапы и временные рамки реализации поставленных задач.

Региональные стратегии не могут и не должны быть одинаковыми в силу существующих различий в уровне развития, а, следовательно, и задачи у регионов разные, и стратегические и тактические решения должны быть разными.

Только по уровню реализации поставленных задач, по уровню достижения стратегических целей можно судить о состоятельности действующей власти.