

УДК 338.242

К ВОПРОСУ О КОНТРОЛЕ В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Воробьева аудитор Счетной палаты Красноярского края
Татьяна (660009, Россия, г. Красноярск, пр. Мира, 110).
Николаевна E-mail: rovinski.t@gmail.com

Аннотация

Контрольно-счетные органы являются участниками стратегического планирования. В статье рассматриваются вопросы проведения внешнего государственного финансового контроля реализации региональных документов стратегического планирования. Среди задач контроля – оценка эффективности и результативности решений, принимаемых в процессе стратегического планирования. По итогам контроля формируются предложения по повышению эффективности системы стратегического планирования. Автором проанализированы проблемы проведения оценки эффективности государственного управления в соответствии с принципами, установленными Федеральным законом о стратегическом планировании.

Ключевые слова: стратегическое планирование, региональное управление, управление по результатам, оценка эффективности деятельности, развитие экономики.

Формирование системы стратегического планирования расширяет сферу осуществления внешнего государственного финансового контроля. Согласно Федеральному закону от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» региональные контрольно-счетные органы являются участниками стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации и, как правило, наделены региональным законодательством полномочиями по осуществлению внешнего государственного финансового контроля реализации документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон о стратегическом планировании определил новые требования к государственному управлению социально-экономическим развитием в части необходимости достижения его максимальной эффективности.

К задачам внешнего государственного финансового контроля отнесены:

оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования;

разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.

К настоящему времени появились первые документы стратегического планирования регионов, подготовленные в формате, соответствующем законодательству о стратегическом планировании. Органы власти субъектов Российской Федерации реализуют стратегии социально-экономического развития регионов до 2030 г. (Республика Татарстан, Санкт-Петербург, Свердловская область), принципиально отличающиеся от традиционных региональных стратегий, и ориентированные на новую индустриализацию территории региона для жизни и бизнеса. Подготовлен проект стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 г.

Принимаемые (одобряемые) региональными парламентами документы стратегического планирования подлежат реализации в условиях неблагоприятных внешнеполитических факторов и высокой долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации. Проблемы низкой сбалансированности региональных бюджетов отмечены в докладе Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации «Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации» и материалах Счетной палаты Российской Федерации [3].

В этих условиях актуальными становятся вопросы о готовности органов государственной власти субъектов Российской Федерации к «новой индустриализации страны» (по Силину Я.П., Анимца Е.П., Новиковой Н.В.) [6], о механизмах управления, способных обеспечить достижение целей стратегического развития регионов и обеспечения контроля достижения установленных целей.

Региональные стратегии социально-экономического развития разрабатываются на срок, превышающий срок осуществления региональными парламентами полномочий. В этих условиях региональные контрольно-счетные органы являются гарантом преемственности контроля реализации документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации.

Реализация амбициозных планов развития регионов требует поиска ответов на следующие вопросы. Каким образом может быть реализован внешний государственный финансовый контроль за достижением стратегических целей? Насколько эффективна деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по достижению установленных целей? Какие механизмы управления способны обеспечить достижение целей стратегического развития региона?

Отвечая на первый вопрос, необходимо отметить, что общедоступные источники на момент завершения написания настоящей статьи не содержат информации о разработанных региональными контрольно-счетными органами стандартах контрольной деятельности в сфере стратегического планирования.

В рамках осуществления установленных полномочий региональным контрольно-счетными органами предстоит ответить на вопрос, насколько эффективна деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по достижению установленных целей?

Автором изучены результаты исследования ведущими вузами страны [2] проблем и факторов, снижающих эффективность государственного управления, а также проведена диагностика эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации – лидеров экономического роста. За период 2010-2013 годов наилучшие результаты или лучшую динамику показателей развития экономики демонстрируют Республика Татарстан, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Московская область, Белгородская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Красноярский край.

Результаты анализа позволили выявить перечень встречающихся в том или ином регионе проблем и факторов, снижающих эффективность регионального государственного управления в области развития экономики:

инерционные подходы к региональному управлению;

размытость полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области экономического развития в значительном количестве федеральных и региональных нормативных правовых актов;

узость управленческих компетенций органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области развития экономики, и невозможность осуществления межотраслевого управления и координации деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере экономического развития;

отсутствие обоснования выбора мер государственной поддержки исходя из установленного Федеральном законом о стратегическом планировании принципа результативности и эффективности стратегического планирования;

слабая вовлеченность в процесс управления экономическим развитием «социального» блока региональных властей, ученых, сотрудников вузов, предпринимателей;

незавершенность поставленной в ходе административной реформы задачи разработки ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями. Высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, высшими представительными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, в отсутствие документов стратегического планирования, используются инструменты ручного управления экономическим развитием, что позволяет решать лишь точечные, а не системные проблемы.

Актуальными являются вопросы установления ответственности должностных лиц за недостижение запланированных результатов экономического развития, включая установленные государственными программами показатели эффективности их реализации.

Выявленные в ходе анализа недостатки не могут свидетельствовать о том, что деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере развития экономики не эффективна, так как отсутствуют общепризнанные критерии ее эффективности. Регионы-лидеры экономического роста формируют суммарно около 1/3 валового внутреннего продукта Российской Федерации и в разные годы лидируют по динамике формируемого валового регионального продукта. Высшие должностные лица регионов-лидеров экономического роста занимают ведущие позиции или демонстрируют позитивную динамику в рейтингах губернаторов субъектов Российской Федерации [4].

Проблема оценки эффективности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области развития экономики стоит особенно остро в условиях наличия правовой

неопределенности. Декларируя принцип эффективности стратегического планирования, федеральный законодатель не регламентировал понятие эффективности, критерии и полномочия в вопросах определения эффективности государственного управления.

Это, с одной стороны, определяет невозможность реализации принципа эффективности, установленного законодательством о стратегическом планировании, с другой, затрудняет осуществление контроля (парламентского, контроля высшего должностного лица (высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации, общественного, государственного финансового) эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере стратегического планирования.

Аналогичная ситуация складывается в практике применения установленного бюджетным законодательством принципа эффективности использования бюджетных средств, означающего, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках предоставленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

В ходе реализации бюджетного законодательства сложилась практика оспаривания решений контролирующих органов о квалификации расходов бюджета неэффективными. Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации [4] сформирована позиция относительно оценивания соблюдения участниками бюджетного процесса указанного принципа, согласно которой конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата.

В целях устранения указанной неопределенности Счетной палатой Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации определены Критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов разработку и формирование. Документ рекомендован к применению для целей проведения внутреннего и внешнего государственного контроля эффективности и результативности расходования средств федерального бюджета. Сформулированы предложения по разработке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с региональными контрольно-счетными органами аналогичных методических инструментов для оценки эффективности и результативности расходования средств региональных бюджетов.

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, следуя рекомендованному федеральными органами власти методическому инструментарию, самостоятельны в вопросах определения критериев эффективности расходования средств региональных бюджетов. Очевидна необходимость реализации аналогичного подхода в вопросах определения эффективности в сфере стратегического планирования.

Региональные контрольно-счетные органы, формируя в рамках исполнения установленных полномочий предложения по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования, призваны ответить на вопрос о том, **какие механизмы управления способны обеспечить достижение целей стратегического развития региона?**

Актуальность необходимости создания инструментов достижения ориентиров стратегического планирования подтверждается тематикой научных дискуссий.

Татаркин А.И. [7; 8] рассматривает программно-проектный менеджмент как условие инновационного развития социально-экономических систем. Автор ставит вопрос необходимости институционального обеспечения реализации государственных стратегических планов: решение конкретных программных задач на основе программно-проектного подхода, с использованием института государственно-частного партнерства при разработке и реализации региональных, отраслевых и муниципальных бизнес-проектов. Нагимова А.М. [5] отмечает, что документы стратегического планирования ориентируют и мобилизуют отдельные звенья экономической структуры на их выполнение в общенациональных интересах.

Реализация целей социально-экономического развития региона обеспечивается, в первую очередь, достижением целей развития экономики. Механизм управления экономикой региона – это ключевой элемент системы управления территорией, наиболее сложная ее часть, инструмент воздействия на региональное хозяйство, условия жизнедеятельности населения, общественные,

экономические и социальные процессы в целях повышения уровня социально-экономического развития региона и качества жизни населения.

Таким образом, существует первостепенная потребность в механизмах обеспечения эффективности деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики.

Для понимания потенциального масштаба создаваемых в настоящее время региональных систем управления экономикой в качестве примера целесообразно рассмотреть ситуацию в одном из субъектов Российской Федерации: в процесс управления экономическим развитием встроены около десятка органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственное регулирование отдельных сфер экономики, целевых сегментов экономики, видов экономической деятельности (с суммарной численностью государственных гражданских служащих около трехсот штатных единиц), около двух десятков региональных совещательных коллегиальных органов (содержащих более 400 представителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, хозяйствующих субъектов, общественных и других организаций), осуществляющих разработку предложений по вопросам содействия экономическому развитию региона, 70 подведомственных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации организаций и предприятий (с суммарной штатной численностью работников 1 770 единиц [2, с. 31]).

Эффективность деятельности столь значительной команды управленцев должна обеспечиваться проекцией системы целеполагания субъекта Российской Федерации, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации на уровень ключевых руководителей с использованием имеющейся в действующей нормативной базе возможности стимулирования результативности руководителей (пункт 14 – 16 статьи 50 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») и установления ответственности (статья 29.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ органы власти субъектов Российской Федерации самостоятельны в вопросах формирования механизмов управления, к которым может быть отнесена оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области развития экономики.

Очевидна двойственность природы необходимости оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации в области развития экономики. С одной стороны – она вызвана необходимостью реализации законодательно установленного принципа результативности государственного управления, с другой стороны – необходимостью формирования единых методологических подходов при осуществлении контроля результативности государственного управления. Необходимость оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации в области развития экономики возникает также в ходе реализации административной реформы.

Совершенствование системы управления экономикой регионов в Российской Федерации осуществляется на основе применения методики сравнительной комплексной оценки эффективности деятельности органов государственной власти в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2010 № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности».

Появление показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации является импульсом для создания системы оценки эффективности деятельности всех уровней государственного управления. Федеральный перечень показателей оценки подлежит трансформации в критерии эффективности работы для нижестоящих должностей региональных правительств в соответствии с их компетенциями.

Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области развития экономики рассматривается автором в качестве управленческого инструмента, обеспечивающего достижение органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации стратегических целей развития региона.

Отвечая на поставленные в начале настоящей статьи вопросы, необходимо отметить следующее.

В целях эффективной реализации контрольно-счетными органами полномочий участников стратегического планирования, по мнению автора, подлежат решению вопросы стандартизации внешнего государственного финансового контроля реализации региональных документов стратегического планирования, определения методологии контроля в соответствии с установленными Федеральным законом о стратегическом планировании принципами.

Необходимо формирование органами власти субъектов Российской Федерации методик оценки эффективности деятельности в сфере стратегического управления (в первую очередь – государственного управления в области развития региональной экономики). Целесообразно применение единых методик оценки эффективности деятельности при осуществлении внутреннего и внешнего государственного контроля в сфере стратегического планирования.

По мнению автора, оценка эффективности деятельности команд региональных управленцев в области экономического развития может явиться тем управленческим инструментом, который обеспечит проекцию системы целеполагания субъекта Российской Федерации, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации на уровень ключевых руководителей, и с использованием имеющейся в действующей нормативной базе возможности стимулирования результативности деятельности) – позволит обеспечить достижение установленных целей стратегического развития региона.

Полноценный контроль за достижением стратегических целей возможен в случае установления санкций (являющихся неотъемлемой частью института ответственности) в отношении должностных лиц за недостижение запланированных результатов регионального развития.

Литература

1. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» – Консультант Плюс.
2. Гаман-Голутвина О.В., Сморгунов Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. М.: МГИМО (У) МИД Российской Федерации, Санкт-Петербургский госуниверситет, Московский госуниверситет им. М.В. Ломоносова, Государственный университет – Высшая школа экономики, 2008. 86 с.
3. Голикова Т.А. Выступление на коллегии Минфина России. – 2012. // [Электронный ресурс]. URL: http://audit.gov.ru/structure/golikova-tatyana-alekseevna/speeches/26572/?sphrase_id=2047677.
4. Известия. Рейтинг Губернаторов // [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/564600>.
5. Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2009. 188 с.
6. Силин Я.П., Анимица Е.Г., Новикова Н.В. Перед вызовами третьей волны индустриализации: страна, регион. // Известия УрГЭУ. 2016. № 3 (65.).
7. Татаркин А.И. Системный подход к модернизации пространственного развития Российской Федерации // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2014. № 2 (23) С. 26-45.
8. Татаркин А.И. Пространственное развитие региональных и территориальных экономических систем с использованием программно-проектных подходов // Проблемы экономики. 2012. № 3. С. 71-80.

Vorobyeva Tatiana Nikolaevna, auditor; Accounts Chamber of the Krasnoyarsk Territory (110, Mira Ave., Krasnoyarsk, 660009, Russian Federation). E-mail: rovinski.t@gmail.com

TO THE QUESTION OF CONTROL IN THE SPHERE OF STRATEGIC PLANNING

Abstract

Control and audit bodies are the members of the Strategic Planning process. The article deals with issues of external state financial control of the implementation of regional strategic planning documents. Among the tasks of monitoring - evaluation of the efficiency and effectiveness of decisions taken in the strategic planning process. According to the results of monitoring are formed proposals to improve the effectiveness of the strategic planning system. The author analyzes the problems of assessing the effectiveness of public administration in accordance with the principles established by the Federal Law on strategic planning.

Keywords: *strategic planning, regional management, management results-based, performance evaluation, economic development.*