

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **ИСЭРТ РАН на проект постановления Правительства области «О Плана мероприятий по реализации Стратегии социально- экономического развития Вологодской области на период до 2030 года»**

#### **Общие положения.**

Подготовка Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года (далее – Плана) является важным сигналом для всех участников развития региона о ключевых действиях органов власти по решению поставленных перед ними задач в средне- и долгосрочной перспективе. Высокая значимость данного документа заключается в четком представлении комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей развития области, а также координации действий участников стратегического планирования и мероприятий по срокам и ожидаемым результатам.

#### **Краткое содержание представленных материалов.**

Как отмечено в пояснительной записке к проекту Постановления Правительства области, План разработан в соответствии с требованиями статьи 36 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ. Он содержит:

- 1) этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования;
- 2) цели и задачи социально-экономического развития Вологодской области, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;
- 3) установленные для каждого этапа реализации стратегии показатели и их значения;
- 4) перечень государственных программ Вологодской области, обеспечивающих достижение целей стратегии социально-экономического развития региона.

В целом План жестко коррелирует с определенными в стратегии приоритетами развития области до 2030 года, которые заключаются в формировании пространства для жизни, развития и эффективности. Данный документ закрепляет ответственность за выполнение стратегических задач за конкретными органами исполнительной власти области и структурными подразделе-



ниями Правительства области. В Плане показано соответствие задач стратегии развития региона с задачами приоритетных проектов (программ) федерального уровня.

### **Замечания и предложения.**

Основным замечанием к содержанию Плана является то, что в нем **отсутствует комплекс мероприятий**. Вопреки требованиям главы 10 статьи 36 Федерального закона № 172-ФЗ от 28.06.2014 г., а также проекта методических рекомендаций Минэкономразвития РФ<sup>1</sup>, документ по сути представляет собой свод задач социально-экономического развития области, предусмотренных в стратегии до 2030 года. Но задачи – это не мероприятия, это сущностно разные понятия. Задача – это то желаемое состояние, которого нужно достичь, а мероприятия – это то, что нужно делать, чтобы обеспечить решение задачи.

Строго говоря, в Плане представлены не задачи, а процессы и направления, т.к. большинство из них не содержит целевой результирующей установки и, по сути, желаемого состояния никогда не может быть достигнуто. Например, «развитие службы охраны материнства и детства» – это некий бесконечный процесс, но никак не задача (отсутствует результирующее целеполагание) и не мероприятие (отсутствует пространственно временная и субъектно-объектная конкретизация), и даже не направление (отсутствует указание относительно того, «в какую сторону» эту службу «развивать»).

В представленной для общественного обсуждения редакции Плана не содержится информации о предложениях власти по совершенствованию нормативно-правовой базы, формированию институциональной среды, разработке инструментов социального партнерства, а также финансово-организационных механизмов реализации стратегии.

**Выделенные в Плане этапы реализации на деле являются чисто формальными.** В подавляющем числе случаев мероприятия подменяются перманентно протекающими «процессами». Персонализация по исполнителям также формальна: непонятно, кто и за что конкретно отвечает.

Отсутствие конкретных мероприятий в Плане<sup>2</sup> вызывает **сомнение в возможности достижения значений некоторых целевых показателей.**

---

<sup>1</sup> Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, плана мероприятий по ее реализации, организации мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. – М.: Минэкономразвития России, 2016. – 28 с. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160714>

<sup>2</sup> Вероятно, они отражены в Госпрограммах и других документах, на которые ссылаются разработчики Плана.



Например, не ясно за счет чего удастся увеличить долю женщин с преждевременными родами, родоразрешенных в перинатальных центрах, с 35% в 2016 году до 85% в 2020 году. Учитывая то обстоятельство, что средства федерального бюджета по модернизации здравоохранения аккумулируются преимущественно в крупных медучреждениях, оказывающих высокотехнологичную помощь населению, потребуется обеспечить 100-процентный скрининг беременных женщин, их заблаговременную госпитализацию, что в условиях сельской местности представляется затруднительным.

Разработчикам Плана желательно пояснить, какие условия будут созданы для того, чтобы к 2030 г. весь объем производимого в регионе молока перерабатывался на заводах области. В настоящее время крупные финансово устойчивые сельхозорганизации имеют долгосрочные взаимовыгодные партнерские отношения с переработчиками молока из других регионов (Данон, Кампина). Сомнительно, что в 2030 году произойдет что-то, что заставит их переориентироваться на внутрорегиональный рынок.

Значения большинства показателей Плана, характеризующих развитие промышленности региона, позволяют утверждать, что переход к новой индустриализации будет осуществлен лишь в 2026-2030 годы. Однако, на наш взгляд, за эти пять лет, учитывая современное состояние отрасли, вряд ли удастся значительно расширить использование критических технологий пятого и шестого технологических укладов. Кроме того, сама по себе постановка задачи по «созданию условий для ускоренного перехода к новой индустриализации...» требует реализации мероприятий уже в настоящее время, а не через 10 лет.

Разработчики Плана предполагают колоссальное увеличение (в 19,7 раза) к 2030 г. доли внутренних затрат на исследования и разработки в валовом региональном продукте, тогда как удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, оказанных услуг возрастает только в 1,2 раза, а удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, – лишь в 1,5 раза. Получается, что регион будет расходовать средства на малоэффективные НИОКР? Возможно, здесь закладывался какой-то другой принцип, но такое десятикратное расхождение между логически связанными параметрами не может не вызывать вопросов.

**«Плановые значения ожидаемых результатов, показателей социально-экономического развития» определены без применения научно-обоснованного инструментария.** Например, ожидается, что реальная заработная плата в 2030 г. по сравнению с 2015 г. снизится, а производительность



труда по экономике вырастет. Следовательно, реализация Стратегии должна привести к повышению нормы эксплуатации труда. Однако это противоречит принципу о «приоритете человека», заложенному в Стратегии.

**Значения отдельных показателей Плана четко не определены.** Например, указано, что в течение срока реализации стратегии износ основных производственных фондов в промышленности должен быть ниже среднероссийского, а темп роста индекса промышленного производства – выше. Однако в данном случае неясно, на какой конкретно уровень следует ориентироваться органам управления региона при реализации мероприятий. На сколько эти значения должны отклоняться от общероссийских: на 1-2% или в несколько раз? Без четкого ответа на этот вопрос невозможно оценить потребность в ресурсах для достижения поставленных задач.

В Планах **значительное количество «стоимостных» показателей приведено в текущих ценах, что затрудняет возможность реального эффекта от реализации мероприятий.** В связи с этим считаем целесообразным оценивать изменение не абсолютных величин, а их физического объема (т.е. представить данные в сопоставимой оценке).

**Целевые показатели и их значения, указанные в Планах, отличаются** от тех, которые утверждены в Госпрограммах Вологодской области. Например, Государственной программой «Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка Вологодской области на 2013-2020 годы», утвержденной постановлением Правительства области 22.10.2012 г., предполагается, что уровень рентабельности сельхозорганизаций в 2020 г. достигнет 7,5% (с учетом субсидий). В Планах значения данного показателя составляют всего 2%.

В действующих редакциях Госпрограмм **отсутствуют некоторые показатели, которые имеются в Планах.** Например, не отражены в качестве целевых: удельный вес детей в возрасте от 6 до 18 лет, охваченных организованными формами отдыха и оздоровления; доля лиц, выполнивших нормативы ГТО; смертность от ДТП; степень общественно-политической активности молодежи и т.п.

Хотя в пояснительной записке к проекту Постановления Правительства области «О Планах...» указано, что в случае несоответствия между данным документом и положениями Госпрограмм в них будут вноситься соответствующие изменения, времени для синхронизации документов остается мало. Постановление «О Планах...» должно вступить в силу с 1 января 2017 года. Вероятно, для завершения работ по корректировке Госпрограмм области, целесообразно пересмотреть данный срок в сторону увеличения.



**Не совсем корректным, на наш взгляд, является определение в качестве ожидаемого результата места Вологодской области по тому или иному показателю среди субъектов России.** Например, по обеспеченности детей от 3 до 7 лет дошкольным образованием регион в 2016 году находится на 7 месте. В дальнейшем предполагается, что оно должно быть не ниже 20, т.е. ситуация может и ухудшиться.

К сожалению, в Плане **не показан такой важный компонент как система мониторинга, контроля и обратной связи.** Поэтому считаем целесообразным определить орган власти, который будет осуществлять контроль исполнения Плана и корректировку его положений. Важно четко обозначить срок предоставления общественности и заинтересованным лицам ежегодного отчета о ходе исполнения Плана мероприятий.

### **Выводы и рекомендации.**

Ознакомившись с Планом, создается впечатление, что данный документ готовился в спешке. Вызывает, мягко говоря, недоумение попытка реализации Стратегии (с горизонтом до 2030 г.) через комплекс действующих программ социально-экономического развития (с горизонтом до 2020 г.). Это нарушает все принципы стратегического планирования, поскольку программирование, планирование и проектная деятельность должна строиться, исходя из содержания вновь принятой стратегии. На деле же получается, что в данном случае создается непонятный симбиоз действующих среднесрочных программ и новой стратегии, которая, как говорили сами разработчики, принципиально отличается от старой, ранее действовавшей. Речь не идет о том, чтобы отбросить в сторону существующую практику. Но она должна быть соответствующим образом препарирована, исходя из новых обстоятельств.

На наш взгляд, План требует существенной доработки и дополнительного обсуждения. Если в целом понятно, как изменится пространство области для жизни, развития и эффективности к 2030 году и кто за это отвечает, то за счет каких мероприятий это будет достигнуто, сколько потребуется ресурсов – совершенно неясно.

Полагаем, что устранение отмеченных в экспертном заключении недостатков и учет предложений позволит повысить качество Плана и успешность его реализации.