

Александр ШВЕЦОВ

ОБРЕТЕНИЕ НОВОГО СМЫСЛА И ОСВОЕНИЕ НОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ*

В статье рассматриваются предпосылки, смысл и содержание процесса формирования нового концептуального подхода к планированию территориального развития и совокупности реализующих этот подход инструментов. Формулируются основные задачи теоретического обоснования методов территориального планирования и осуществляется оценка проблем их применения. Даются рекомендации по системному упорядочиванию состава, методической и нормативно-правовой базы инструментов перспективного планирования развития территорий.

Ключевые слова: инструменты территориального планирования, система стратегического планирования, территориальное планирование, территориальное развитие

Не будет сильным преувеличением сказать, что планирование в России больше чем планирование. Смыл этого института выходит далеко за рамки его собственно инструментального содержания. В нем сложно и противоречиво переплелись идеологические и психологические, политические и исторические, содержательные и методические, правовые и информационные, и еще многие другие аспекты. Именно с этим обстоятельством связаны большие дополнительные сложности с уяснением новейшего содержания как теоретико-методологических основ планирования, так и их практических приложений в принципиально изменившихся условиях постсоветской России. Эти соображения в полной мере относятся и к собственно территориальному планированию, вступившему на необозримом и разнообразном российском экономическом пространстве на рубеже 2000-х гг. в период бурного нового освоения.

Новое освоение территориального планирования

На фоне наблюдавшейся в последнее десятилетие общей стабилизации социально-экономической ситуации в стране, ее регионах и городах, прекращения в целом многолетнего спада производства и начавшегося по ряду

* Статья подготовлена по результатам работы в программе фундаментальных исследований Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез».

направлений экономического роста произошло *снижение актуальности проблем выживания субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и возрождение активного интереса к вопросам их развития*. Изменившиеся обстоятельства вызвали качественный сдвиг в приоритетах деятельности региональных и местных властей. Доминировавшие в ней на протяжении 90-х годов задачи *антикризисного управления*, нацеленного на обеспечение бесперебойной текущей жизнедеятельности регионов и городов в крайне неблагоприятных (нередко катастрофичных) условиях, в первое десятилетие XXI века стали тесниться задачами *стратегического управления*, с характерной для него ориентацией на *выбор перспективных целей и проектирование траекторий движения к ним*.

При этом нынешнее увлечение идеями *перспективного планирования* оказалось связанным не столько с возрождением интереса к прежним отечественным достижениям, сколько с *новыми идеями*, пришедшими с Запада, где сформировалась оригинальная методология планирования, адаптированная к условиям зрелой рыночной экономики, демократического государства и децентрализованного территориального управления. Однако своеобразием такого «нового освоения» стало непроизвольное «скрещивание» доморощенного, советского в своей основе планового мышления с заимствованием западных образцов. В результате стало исподволь формироваться некое «гибридное» направление, причудливо сочетающее черты обоих подходов.

Такой эклектизм порождает противоречия между новизной форм и традиционностью их содержания. Неорганическое соединение внутренне несоединимых, часто противоположных принципов и методов не позволяет раскрыться конструктивному потенциалу планового подхода. И справиться с этим не удастся без серьезной и систематической научно-исследовательской работы, фундаментальным результатом которой должны стать теоретико-методологические основы, выражающие *новый смысл* и определяющие *новые инструменты* перспективного территориального планирования.

Новый смысл территориального планирования

Говорить о новом смысле территориального планирования заставляют произошедшие в стране в постсоветский период *кардинальные изменения* в экономико-правовых, государственно-политических и административно-территориальных отношениях. С отказом от советской модели директивного планирования смысл планового подхода оказался связанным с освоением *индикативного планирования*. Как и во многих других новых областях знания о рыночной экономике, в этом вопросе в России сложилась довольно запутанная картина, сотканная из противоречивого множества псевдопредставлений и квазипонятий. Поэтому так непросто выудить из множащихся публикаций на эту тему точную и исчерпывающую характеристику индикативного планирования¹.

¹ Справедливости ради надо подчеркнуть, что пишущие на эту тему отмечают отсутствие должной ясности в оценке роли и перспектив индикативного планирования даже в самих капиталистических странах. В них к тому же наблюдается явный пессимизм по поводу эффективности этого инструмента госрегулирования экономики (см., напр.: Дудкин В., Петров Ю. Индикативное планирование – механизм координации деятельности госу-

В публикациях преобладают довольно размытые политэкономические формулы, раскрывающие по преимуществу не операциональные методики и процедуры, а лишь общие черты концептуального подхода. Словом, целесообразный облик индикативного планирования применительно к российской действительности из этих энциклопедически широких описаний не складывается. Дело осложняет высокая степень ситуативности соответствующей зарубежной практики, из-за чего многочисленные свидетельства разнообразного опыта конкретных стран (Франции, Японии, США, Канады и др.) доминируют над аналитическими обобщениями и вытекающими из них практическими рекомендациями.

Тем не менее, можно назвать ряд характерных *особенностей индикативного планирования*, которые могут помочь уловить его смысл и технологию. В широком понимании термин «индикативное планирование» применяется для обозначения планирования как самостоятельного направления государственно-регулятивной деятельности в условиях капиталистической экономики. При этом слово «индикативное» призвано подчеркнуть принципиальное отличие планирования по-капиталистически от планового подхода по-советски.

За указанным словосочетанием скрывается не какой-то определенный инструмент, а совокупность методов государственно-частного интерактивного определения перспектив рыночно организованного экономического процесса. Индикативное планирование – это планирование без директив, использующее инструменты косвенного экономического регулирования, систему государственных закупок и контрактов в целях решения узкого круга общенациональных или региональных задач. Термин «индикативное» указывает на рекомендательный характер плана, представляющего собой скорее общие ориентиры, чем определенные плановые задания даже для государственных органов, не говоря о частных компаниях. Такие показатели-ориентиры не сконцентрированы в каком-то одном документе, а содержатся в совокупности разрабатываемых государственными органами управления прогнозов, стратегий, бюджетных планов и программ.

Принционально важно, что индикативное планирование рассматривается как механизм *согласования интересов* участников процессов воспроизводства, координации их деятельности в формах государственно-частного партнерства. При этом будущие ориентиры определяются не единоличным решением планирующего субъекта, обладающего монопольным правом на такие решения, а представляют собой результат взаимодействия многих действующих на территории субъектов, движимых их собственными интересами, непосредственно участвующими в планировании и имеющими возможность контролировать планируемую реальность. Для «обычного» (нормативного) метода планирования преимущественное значение имеет техническая сторона процесса (односторонние технократические действия планирующего) и логика формулирования планов (программ, проектов), которые выражают «желаемое» состояние территории (то, что должно быть с позиций планирующего субъекта – нормативная модель будущего). В индикативном же планировании упор делается на отношениях (партнерских взаимодействиях) действующих субъектов территориального развития)

и логике реализации планов (программ, проектов), которые выражают «возможное» состояние территории (совокупность задач, определенных на основе консенсуса решений действующих субъектов). В «обычном» планировании не уделяется должного внимания сопротивлению, препятствиям и трудностям, которые могут отразиться на реализуемости планов, в то время как методики индикативного планирования рассматривают конфликтные и консенсусные ситуации как главные факторы социальных реалий, обусловливающих реализацию планов. Исходным шагом в «обычном» планировании служит построение аналитической модели (описания) реального положения. В индикативном планировании все начинается с ситуационного диагноза интересов, состояния и тенденций поведения действующих субъектов территориального развития.

Новые инструменты территориального планирования в России

Территориальное планирование с точки зрения состава применяемых инструментов складывается как *комплексная категория*, объединяющая многочисленное семейство методических подходов и их конкретных технологий. Применение части из этих инструментов *предписывается действующим федеральным законодательством*. Выбор других, является предметом свободного (юридически нерегламентированного федеральным законодательством) волеизъявления заинтересованных властно-управленческих структур регионально-местного уровня, которые в рамках собственной компетенции вправе самостоятельно устанавливать юридические правила и применять техники разработки ориентированных на перспективу документов.

К первой, *легитимизированной группе* инструментов, следует отнести прогнозы социально-экономического развития субъектов Федерации, программы социально-экономического развития регионов, схемы территориального планирования на региональном и местном уровнях, а также недавние нововведения – целевое бюджетное планирование и скользящий трехлетний бюджет. Примечательно, что все эти инструменты имеют крепкие советские корни и такая «наследственность», несмотря на кардинальное изменение современного контекста управления территориальным развитием, проявляется в содержательных аспектах и новых подходах.

Правовые основания, регламентирующие некоторые принципиальные аспекты каждого из указанных инструментов, установлены специальными федеральными законами.

Так, прогнозы и программы введены Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Федеральным законом от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а схемы территориального планирования предусмотрены Градостроительным кодексом. Кроме того, нормы, касающиеся названных инструментов, содержатся и в ряде других – неспециальных законодательных актов. В частности, ряд статей Бюджетного кодекса РФ посвящены прогнозам социально-экономического развития территорий и их финансовым планам. Значительную, а в ряде случаев решающую

роль в регламентации вопросов территориального планирования играют федеральные подзаконные акты – правительственные постановления и ведомственные приказы.

Вторую группу составляют юридически *нерегламентированные* «инструментальные вариации» на тему перспективного планирования развития регионов и муниципальных образований. Сюда относятся инструменты, фигурирующие под разнообразными наименованиями – индикативные планы, форсайты, стратегии, планы, концепции и т.п. нововведения последних лет, имеющие в качестве прямых аналогов западные образцы плановых технологий в управлении территориальным развитием.

Наконец, *третью группу* инструментов планирования территориального развития характеризует федеральный аспект, выражаящийся в перспективном обосновании целей, предмета и механизмов федерального участия в развитии определенных территориальных частей страны. Содержание этой деятельности определяют документы федерального уровня – перспективные правительственные программы социально-экономического развития страны (имеющие специальные «территориальные» разделы), концепция государственной региональной политики, социально-экономические прогнозы в региональном разрезе, федеральные целевые программы развития территорий.

От конгломерата к системе методов и инструментов

Рамки статьи не позволяют подробно рассмотреть все названные инструменты. Каждый из них – это сложный и обширный предмет для анализа и заслуживает отдельного разговора². Опуская по этой причине подробную аргументацию, приведем лишь общий вывод, вытекающий из оценки происходившего со второй половины 1990-х гг. освоения новых подходов к планированию территориального развития.

Процесс этот происходил интенсивно, но *бессистемно*, что привело к тому, что соответствующая методическая база сформировалась в виде конгломерата слабо связанных между собой инструментов, не имеющих надежного методологического, нормативно-правового, организационного и информационного обеспечения. Эта несогласованность негативно сказывается при разработке различных, хотя, по замыслу, призванных составлять общую линию взаимодополняющих и развивающих друг друга документов прогнозно-планового характера (прогнозы, концепции, стратегии, программы и т.п.). Как результат, территориальные аспекты развития страны оказались в значительной степени или даже полностью утраченными в прогнозных и программных разработках федеральных органов власти. Одновременно и российские территории при разработке прогнозов, программ и планов собственного развития столкнулись с отсутствием четко обозначенных территориальных интересов и приоритетов государства в целом. Неудовлетворительно согласовываются между собой отраслевые и территориальные стратегии.

Все более остро ощущаемая потребность в преодолении этих недостатков подводит к идее о *необходимости упорядочивания* состава, методической и

² Нам довелось подробно рассмотреть на страницах журнала только два из названных инструментов, в частности – прогнозирование и программно-целевое планирование территориального развития // Федерализм. 2009. № 3, 4. Оценка других видов инструментов территориального планирования дана в: Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: Концепции и практика. М.: КРАСАНД, 2010.

нормативно-правовой базы инструментов перспективного планирования развития территорий. Поводом для постановки такой задачи являются и недвусмысленно заявленные интенции властей активизировать переход от практики «латания дыр» к политике долгосрочного развития страны и ее территориальных частей. Но такая политика должна опираться на *систему* прогнозов, стратегий и программ социально-экономического развития территорий, разрабатываемых исходя из приоритетных направлений развития страны в целом и с учетом территориальных особенностей, предпосылок и ограничений.

Представляя в июле 2008 г. на заседании Общественной палаты РФ проект «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.», федеральный министр экономического развития самокритично признавала: «Нас часто и, зачастую, справедливо упрекают в отсутствии системного подхода к решению проблем. Мы сейчас принимаем целый ряд долгосрочных программ, которые порой не увязаны друг с другом. Генсхема размещения объектов электроэнергетики, стратегия развития РЖД, стратегия развития регионов или краев России. Все это кирпичики или отдельные блоки здания. Но общего рисунка, плана и сметы строительства этого здания пока нет»³.

Отрадно, что в общем стремлении «спланировать системную картину развития России», которое пронизывает указанную концепцию, нашло свое давно заслуженное место намерение федеральной власти более внимательно отнестись к территориальным аспектам стратегического развития страны. На этот счет в концепции сказано, что «в процессе стратегического планирования при разработке долгосрочных программных документов развития отраслей экономики и социальной сферы, схем территориального планирования Российской Федерации, долгосрочных (федеральных) целевых программ необходима их координация с учетом определенных Концепцией перспективных направлений развития регионов». Это, конечно, не исчерпывающая формулировка актуальных задач в сфере региональной политики, но все же вполне благоприятный симптом возрастаания интереса государства к территориальным аспектам своего перспективного развития.

Федеральная регламентация как способ централизованного упорядочения территориального планирования

Цель упорядочения инструментального хозяйства территориального планирования руководство страны трактует как формирование *централизованной системы стратегического планирования развития регионов*. Исходя из этого инициативную и самостоятельно осуществляющую деятельность регионов по стратегическому планированию их саморазвития в последние несколько лет федеральная власть стремится поставить под свой контроль, придав ей *статус инструмента федерального управления*. Приписывая себе заслугу в том, что регионы стали активно заниматься стратегическим планированием, «центр» хочет, возглавив этот процесс, ввести его в строго упорядоченное русло «вертикали власти».

Начало этой кампании совпало по времени с воссозданием Минрегионразвития России, которое повело наступление на «региональную вольницу». Для этого в рамках выполнения поручения правительства

³ Цитируется по материалам, выложенным на официальном сайте Минэкономразвития России.

по разработке общегосударственной стратегии регионального развития Российской Федерации министерство получило «правительственную привилегию» на тотальную инвентаризацию стратегических планов регионов, которые подлежали обязательному рассмотрению на заседаниях начавшей работать в марте 2005 г. при министерстве специальной межведомственной комиссии (МВК).

Комиссия в течение около двух лет чуть ли не еженедельно рассматривала подготовленные в регионах стратегии и программы. Всего с июля 2005 г. через МВК с презентациями стратегий своего развития прошли две трети субъектов РФ. В этот же период стала складываться традиция примерно раз в месяц заслушивать на заседаниях правительства тот или иной регион по вопросам его будущности. С докладами о результатах деятельности и перспективах развития возглавляемых ими регионов выступило около полутора десятков губернаторов.

Другим направлением регламентационной деятельности министерства стал выпуск нормативных правовых документов, призванных упорядочить стратегическое планирование на региональном уровне. Так, в феврале 2007 г. приказом министра регионального развития были утверждены «Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». Всем регионам было рекомендовано впредь руководствоваться утвержденными методическими положениями при разработке своих перспективных планов, себе же министерство вменило в обязанность организацию учета региональных стратегий и координацию деятельности разрабатывающих их региональных органов исполнительной власти. Изложенные на семи неполных страницах результаты министерского нормотворчества сгруппированы в четыре раздела — основные положения, определившие используемые в документе понятия и термины; цели разработки стратегии; содержание стратегии и методические рекомендации по ее разработке; рассмотрение и механизмы контроля стратегии.

В чем же состоят главные требования, которые министерство предъявляет к региональным стратегиям?

Прежде всего оно потребовало понимать под стратегией «систему мер, государственного управления, опирающихся на долгосрочные приоритеты, цели и задачи политики органов государственной власти». Тем самым стратегия понимается как инструмент сугубо государственного управления. И это естественно, поскольку подход министерства в корне отличается от понимания стратегии как инструмента *самостоятельного самоопределения местным сообществом* целей и направлений своего развития. От понимания, которое изначально сложилось в практике стратегического планирования западных городов и регионов и которое именно в этом качестве стало осваиваться в России 1990-х гг.⁴. Единственно, что связывает министерский документ с первоначальным смыслом стратегического подхода, — это невнятное положение, согласно которому к разработке стратегии *могут* привлекаться «представители коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе общественных, а также независимые эксперты».

Поэтому, если в классическом варианте стратегический план выступает как своего рода *общественный договор* всех действующих на территории акторов (от органов власти до различных социальных групп населения)

⁴ Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России. СПб: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. С. 10.

по поводу видения будущего территории и путей продвижения к нему, то стратегия по-министерски понимается как *юридический документ*. По сути это региональный закон, выражющий позицию региональных органов исполнительной власти по поводу перспектив развития региона на срок не менее 20 лет и утвержденный региональным законодательным органом, да к тому же и согласованный с органами федеральной власти.

Подвергать дальнейшему детальному разбору указанный документ не имеет смысла. Достаточно ограничиться некоторыми общими суждениями. Материал в целом малосодержателен. Он вызывает массу недоуменных вопросов и критических замечаний. Его положения лапидарны, фрагментарны и банальны, в силу чего он не отвечает уровню понимания проблематики, достигнутому в регионах, *на практике* продвинувшихся в стратегическом планировании намного дальше министерских требований. Думается, что у материала нет достаточных оснований претендовать на то, что он может оказаться методически полезным для повышения качества региональных стратегий. В этом отношении он не поднимается выше любого из многих «проходных» бюрократических документов. Его истинное предназначение, видимо, в другом.

Для министерства важнее не улучшить стратегические планы регионов, а добиться усиления собственных контрольных функций по отношению к регионам, «подсластив» свои намерения привлекательными для них посулами дополнительной финансовой поддержки. Поэтому главным для министерства является требование направлять региональные стратегии на рассмотрение и согласование в МВК, от решений которой якобы будет зависеть возможное финансовое участие федерального бюджета в реализации региональных стратегий (в рамках системы целевого финансирования – ФЦП, ФАИП, особые экономические зоны, Инвестиционный фонд и проч.). Примечательно, что если в других пунктах документа требования министерства смягчаются словами «могут», «рекомендуется» и т.п., то требование представлять стратегии на согласование сформулировано в повелительном наклонении, не допускающем рассуждений.

Вертикаль стратегического планирования территориального развития

На заседании Совета безопасности России, рассматривавшем новую стратегию национальной безопасности страны, рассчитанную до 2020 г., Президент заявил, что отныне у государства к планированию будет иной подход – оно должно окончательно стать стратегическим и превратиться в «вертикаль». «Стратегическое планирование – это важнейший фактор устойчивого развития страны и обеспечения ее национальной безопасности, – заявил Д. Медведев. – У нас долгое время доминируют ведомственные приоритеты, что не всегда способствует эффективному достижению единых стратегических целей. Подобная раздробленность мешает стране двигаться вперед». От раздробленности государство намерено избавляться путем единого порядка подготовки документов и тесной координации между федеральным «центром», регионами и муниципалитетами, а также гражданским обществом. «Фактически речь идет о формировании вертикали стратегического планирования под руководством главы госу-

дарства, — охарактеризовал идею президент. — Оно, безусловно, должно опираться на четкую нормативную базу⁵.

Первый «кирпич» в основание нормативной базы Президент заложил подписанным в мае 2009 г. Указом об основах стратегического планирования в РФ, принятым в соответствии с утвержденной ранее «Стратегией национальной безопасности Российской Федерации». В качестве задач стратегического планирования применительно к региональному развитию указом предусматривается: (1) проведение мониторинга развития федеральных округов и субъектов РФ и (2) разработка стратегий и программ их развития. Стратегическое планирование предписано осуществлять на двух уровнях — региональном (федеральный округ, субъект РФ) и межрегиональном (межрегиональные территориально-производственные комплексы). В качестве основных документов стратегического планирования на региональном уровне Президентом утверждены: стратегии (концепции) развития федеральных округов на перспективу 10 лет; стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на перспективу 5 лет.

По всей видимости, в соответствие с «основами» потребуется приводить все документы методического и содержательного характера, уже существующие в сфере государственного стратегического планирования, в частности уже разработанные стратегии и программы социально-экономического развития субъектов Федерации, федеральных округов, отраслевые (ведомственные) федеральные целевые программы, а также федеральные целевые программы территориального развития. Потребуется скорректировать и положения многострадального (не один год находящегося на рассмотрении в правительстве и все никак не принимаемого им) проекта «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации», в котором имеется специальный раздел — «Совершенствование системы стратегического планирования социально-экономического развития регионов». Основными концептуальными положениями проекта для реализации региональной политики предусматривается создание общегосударственной системы стратегического планирования. Проектом устанавливается, что стратегическое планирование осуществляется путем разработки и реализации согласованных концепций, доктрин, стратегий, программ и проектов (планов) развития территорий. Ключевым приоритетом стратегических планов предлагается считать размещение объектов федеральной инфраструктуры в области транспорта, энергетики, связи, здравоохранения, образования, науки, культуры, внешнеэкономической деятельности. При этом такие планы должны быть ориентированы на создание зон опережающего экономического роста, формирование которых планируется в каждом субъекте РФ. В регионах, имеющих выраженную сырьевую ориентацию, стратегическое планирование должно обеспечить диверсификацию их экономик. Согласно проекту концепции, стратегические планы должны стать основой для разработки схем территориального планирования Российской Федерации, в которых должно быть учтено планируемое размещение объектов экономики, федеральной производственной, социальной, транспортной и инфраструктуры. Можно также предположить, что важное место в нормативной базе «вертикали

⁵ Российская газета, 25 марта 2009 г.

стратегического планирования» должен будет занять подготовленный министерствами экономики и регионального развития проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании».

Что приобретут от уже принятых и предполагаемых административных установлений «центра» регионы: получат ли они действенную методическую помощь в разработке своих собственных стратегий и смогут ли рассчитывать на финансовую поддержку – вопрос открытый. Наверняка можно говорить лишь о том, что *появляются дополнительные каналы централизованного контроля региональных властей*. На этот раз в сфере разработки региональных стратегий, которые будут подлежать обязательному рассмотрению структурами федерального уровня с вынесением оценок и выдачей рекомендаций по их доработке. Прок от такого порядка и одному уровню власти, и другому не вполне понятен, если не принимать во внимание стремление федерального «центра» к усилению контроля над регионами в контексте политики укрепления «вертикали власти».

Децентрализованная система территориального планирования

Между тем нам нужна скорее не вертикаль усиливающегося контроля и множащихся предписаний, а *гибкая и адаптивная система*, обеспечивающая между властями разных уровней режим полного, открытого и заинтересованного *обмена информацией*, необходимой и достаточной для разработки *согласованных* перспективных планов и *скоординированного* их выполнения. Именно в направлении формирования такой системы разработки прогнозно-плановых и программных документов, определяющих перспективы развития территориальных частей России в неразрывной связи с развитием страны и следует двигаться. Новая система должна воплотить смысл и содержание уже произошедших в стране принципиальных изменений в экономических, государственно-политических, социальных, правовых и административно-территориальных отношениях. Но еще более важно, чтобы эта система была ориентирована на решение перспективных задач модернизации страны и ее регионов.

Система, о которой идет речь, – это целостный комплекс *гибких регулятивных положений* организационного, правового, методического и информационного характера, позволяющих обеспечить *заинтересованное, свободное и конструктивное взаимодействие* федеральных, региональных и местных органов власти, а также хозяйствующих субъектов и местных сообществ, при разработке прогнозно-плановых документов, определяющих перспективы развития страны и ее территорий. Она должна охватывать не только органы власти разных уровней, но и вовлекать в эту деятельность другие заинтересованные стороны – бизнес-сообщество и население. При этом в ее основу могут быть положены общие, признаваемые всеми участниками взаимодействия, принципы организационного, правового, методического и информационного характера.

В противовес централистской концепции «вертикали власти», в которой общегосударственная стратегия видится абсолютно довлеющей над региональными стратегиями, альтернативная система должна исходить из факта существования *двух групп интересов* – общегосударственных и региональных.

Общегосударственные интересы не декомпозируются в региональные («не делятся на них без остатка»), а механическая сумма региональных

интересов, не формирует общегосударственных. Из этого следует, что стратегия страны – это план реализации интересов страны как единого целого, а не суммы региональных интересов. Эта стратегия в пределах закрепленных за РФ предметов ведения должна разрабатываться и осуществляться федеральной властью под ее ответственность и за счет федеральных средств. Соответственно региональные стратегии представляют собой инструмент обеспечения собственных интересов регионов как относительно обособленных образований. Разрабатываться и осуществляться эти стратегии должны в пределах ведения субъектов РФ властями регионов под их ответственность и за счет региональных бюджетов.

Несмотря на то что у федеральной и региональных стратегий свои цели, задачи, предметное содержание, источники ресурсов и другие особенности, они не являются независимыми и должны учитывать друг друга, быть между собой согласованными. Но для этого продуктивнее укреплять не «вертикаль власти», а совершенствовать федеративные отношения, в том числе путем *организации взаимодействия* между федеральными и региональными властями⁶.

Важнейшим предметом такого взаимодействия должно было бы выступать формулирование общегосударственных интересов и стратегических приоритетов в региональном развитии. В рамках интерактивного подхода каждый субъект Федерации должен получить возможность конструктивно участвовать (как выдвигая региональные инициативы, так и присутствуя в федеральном законодательном органе – Совете Федерации) в разработке, обсуждении и принятии федеральной стратегии, законодательно закрепленные положения которой он должен будет обязан впоследствии учитывать в документах, определяющих перспективы его собственного развития. При этом в тех случаях, когда «центр» будет заинтересован в реализации федеральной стратегии силами региональных органов власти, он вполне может прибегнуть к использованию механизма обеспеченного ресурсами делегирования федеральных полномочий органам власти субъектов Федерации.

Ставя задачу формирования целостной общегосударственной схемы разработки документов, определяющих перспективы развития регионов России в неразрывной связи с развитием всей страны, важно определить *формат и содержание* этих документов, *порядок и методы* их разработки, а также *организационные, правовые и информационные условия* функционирования указанной системы. В интересах федеральных и региональных органов власти разрабатывать прогнозы, концепции, стратегии и программы по общим правилам, обеспечивающим сопоставимость параметров и возможности их взаимной корректировки на основе нормативно закрепленных процедур взаимного согласования и учета положений и параметров соответствующих документов федерального и регионального уровней.

Следует также обратить особое внимание на принципиальную *политическую преемственность* стратегических планов, обусловленную несовпадением горизонта стратегического планирования и длительности избирательных циклов. Это важно, чтобы снизить уровень опасности возникновения противоречий между действующими стратегическими

⁶ Лексин В., Швецов А. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействия в системе федеративных отношений // Федерализм. 2004. № 1.

установками, узаконенными прежним руководством и отличающимися (не исключено, что кардинально) от новых целей и задач, которые могут быть привнесены вновь избранными народными представителями. В условиях политической модели, для которой характерно гарантированное доминирование одной партии и сохранение длительной преемственности ее представительства во властных органах всех уровней, эта проблема не столь актуальна. Но при установлении нормальной политической конкуренции, не исключающей прихода к власти оппозиции, названная коллизия с неизбежностью встанет во весь рост.

И в заключение хотелось бы отметить еще одно обстоятельство, которое, вне всякого сомнения, будет в существенной мере определять особенности предлагаемой системы перспективного планирования территориального развития.

Современная российская практика в рассматриваемой сфере в значительной степени основывалась на заимствовании зарубежных подходов и конкретных инструментов, для которых общим является обязательная и не формальная *вовлеченность различных общественных сил* в обсуждение и сопоставление долгосрочных прогнозов, стратегий развития, выработки комплексного видения будущего конкретных территорий и согласования путей его достижения. Отметим также, что обычные для развитых стран проявления инициативности и самостоятельности местных сообществ базируются не на нормативно-правовых и организационных установлениях. В их основе лежат прежде всего культурные традиции и образ мышления (и власти, и населения).

Однако последнее обстоятельство не может не затруднить приживаемость всех этих заимствований на нашей почве. Нельзя забывать, что для России характерно принципиально иное отношение населения к месту и роли государственной власти во всех сферах жизнедеятельности страны и ее территорий, да и сама власть не имеет традиции рассматривать себя на службе у населения. Поэтому, чтобы мы ни говорили о необходимости избежать опасности чрезмерного огосударствления системы планирования территориального развития, ничего другого, кроме системы сугубо государственного планирования, создать вряд ли удастся. И, тем не менее, даже при таком практически неизбежном варианте важно избежать развития событий по пути внедрения излишне жесткого и чрезмерно формального порядка отношений в духе укрепляющейся иерархии «вертикали власти».

Пока же налицо явная недооценка того, что стратегическое планирование это вовсе не (и даже меньше всего) формально исполняемые стандартные процедуры и привычный набор макроэкономических очертаний отдаленной перспективы, а (и это неизмеримо важнее) устоявшаяся *культура стратегического мышления, повсеместная атмосфера нестесненного бюрократическими рамками и заинтересованного общественного диалога и многогранного взаимодействия, развитая система институтов и механизмов, открытость и надежность информации*.

И еще надо понять, что стратегическое планирование может дать ощущимый эффект для территориального развития только при условии общей и глубокой децентрализации управления в стране. И тут, как показывает практика, поводов для оптимизма, к сожалению, пока не слишком много.