

Евгений БУХВАЛЬД

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ — ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ПЕРЕХОДА К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Принятие Закона о стратегическом планировании является закономерным и необходимым шагом на пути формирования системы государственного управления, способной вывести российскую экономику из полосы затянувшейся стагнации и обеспечить ей тренд устойчивого развития. Однако для достижения этой цели положения Закона должны быть подкреплены целой системой экономических и институциональных предпосылок. В числе таких предпосылок — децентрализация управления; долгосрочное бюджетное планирование и прогнозирование; оздоровление системы субфедеральных (региональных и местных) финансов; согласование деятельности основных институтов и инструментов федеральной политики регионального развития. К условиям эффективной реализации положений Федерального закона о стратегическом планировании относится и необходимость его согласования с рядом иных важных законодательных актов в сфере экономического регулирования, а именно — законов о промышленной политике, о государственно-частном партнерстве, о развитии малого и среднего предпринимательства и пр.

Ключевые слова: бюджетное планирование и прогнозирование, региональное развитие, регионы, стратегическое планирование, федеральный Центр

Принятие Федерального закона о стратегическом планировании¹ позволило сформировать наиболее важные основы повышения качества государственного и муниципального управления, особенно с точки зрения создания условий для модернизации и устойчивого развития российской экономики. Однако реализация преимуществ стратегического планирования требует, наряду с принятием Закона как такового, многих иных предпосылок как экономического, так и правового и институционального характера. Ключевое значение при этом будет иметь осуществление практики стратегического планирования в виде управленческой «вертикали», действующей на единой правовой и методологической основе, а также опирающейся на четкое разграничение полномочий и согласование интересов Федерации, ее субъектов и местного самоуправления. Формирование института стратегического планирования требует и реализации системы мер, направленных на формирование ресурсов устойчивого развития экономики и ее региональных

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее в тексте — 172-й ФЗ).

звеньев, а также по созданию тех институтов, которые способны обеспечить эффективное использование этих ресурсов в практике управления.

***Закон о стратегическом планировании:
от декларации о намерениях к четкой программе действий***

Вопрос о необходимости долговременного стратегирования социально-экономического развития страны и ее регионов многократно обсуждался и ранее, в частности, в связи с разработкой долговременных концепций и прогнозов развития российской экономики. Особенно актуализировался этот вопрос после кризиса 1998–1999 гг. в связи с поиском путей посткризисной стабилизации российской экономики и определения ключевых задач ее дальнейшего развития². Большая работа проводилась по развитию методологии и практики программно-целевого управления и бюджетирования³. Но теперь эта работа вступила в качественно новую фазу. Необходимо четко определить то, как вписываются в рамки принятого Закона те представления об основных направлениях и инструментах стратегического планирования, а также о его приоритетных задачах, которые уже были ранее сформированы нашей экономической наукой и во многом уже апробированы как отечественной, так и зарубежной практикой управления.

Главная или даже «сверхзадача» стратегического планирования — повышение качества государственного и муниципального управления — одного из условий радикальной санации экономики России как «поля» предпринимательской и инвестиционной деятельности. Стратегическое планирование призвано возродить в экономике страны высокотехнологичные промышленные отрасли, создать новые, конкурентоспособные наукоемкие производства с высокой долей добавленной стоимости. Однако до принятия 172-го ФЗ понятие «стратегическое планирование» в нашей практике не имело четкой правовой определенности и экономической содержательности⁴. И в научных исследованиях, и, тем более, в практике управления в это понятие вкладывался различный смысл. В результате, идея «стратегического характера» государственного управления экономическими и социальными процессами, скорее, декларировалась, нежели реализовывалась на практике.

Следует отметить, что еще задолго до принятия соответствующего Федерального закона субъекты Федерации, используя право на опережающее законодотворчество, принимали «свой» законы о стратегическом планировании⁵. Многие регионы России уже не одно десятилетие имеют такие документы, как стратегии социально-экономического развития, инвести-

² См.: Клейнер Г. Защита от агностицизма (О необходимости стратегического планирования в экономике) // Эксперт. 2000. № 10. С. 8.

³ См.: Маленков Ю.А. Проблемы развития стратегического управления в России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5. Экономика. 2007. № 1. С. 108–119.

⁴ Анализируя развитие нормативно-правовой базы по данному вопросу, следует иметь в виду также Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» от 12 мая 2009 г. № 536. Изучение текстов Закона и Указа позволяет сделать вывод о том, что они во многом не совпадают; более того, в этих документах используются разные определения стратегического планирования и его основных принципов.

⁵ В Ленинградской области Закон о стратегическом планировании был принят еще в 2006 году. Напротив, Закон Московской области № 20/2015-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области» был принят в феврале 2015 г., т.е. уже после аналогичного законодательного продвижения на федеральном уровне.

ционные стратегии и пр. Действуют и стратегии социально-экономического развития всех федеральных округов России.

В результате федеральный Центр в отношении развития стратегического планирования и его законодательного регулирования в последние годы оказался как бы в роли аутсайдера. Все попытки разработать некую долгосрочную стратегию социально-экономического развития страны за два последних десятилетия особого успеха не имели. Если некие документы и принимались (например, «Концепции 2020»), то они, как правило, не только де-факто, но и де-юре не доживали и до середины срока своего действия. После этого все подобные разработки либо заменялись другими аналогичными документами, либо просто утрачивали свою значимость в качестве практического ориентира государственной политики.

Не стоит особенно обольщаться и насчет качества стратегических разработок, выполненных и на субфедеральном уровне. В целом все это весьма интересные и нужные документы. Работа над ними является очень продуктивной для понимания проблем и перспектив развития каждого региона и каждой муниципальной территории. Инвесторы, как свидетельствует опыт, в целом позитивно реагируют на наличие качественных региональных и муниципальных стратегий, в частности, с точки зрения объективной оценки своих возможностей и инвестиционных рисков на данной территории.

Но как показывает анализ, все эти стратегии и концепции — преимущественно презентационные материалы; некие экономические или инвестиционные декларации. Эти документы разнородны методологически и содержательно; они имеют разный временной горизонт и чаще рассчитаны на внешний эффект, чем на роль рабочей программы региональной или местной администрации на долговременную перспективу⁶. В указанных документах почти не используется важный для стратегического планирования и определения перспектив хозяйственного и социального развития субъектов Федерации сценарный подход; не определяются основные источники и дополнительные резервы для достижения целевых индикаторов стратегий. В результате даже несущественные осложнения социально-экономической или бюджетной ситуации на федеральном или региональном уровне часто ведут к тому, что та или иная локальная стратегия становится неосуществимой, а, значит — практически малозначимой. В этом смысле принятие 172-го ФЗ — значимый шаг к тому, чтобы не только утвердить лидирующую роль федерального Центра в разработке методологии и практике социально-экономического стратегирования, но и поднять на качественно новый уровень эту работу как на федеральном, так и на субфедеральном уровне управления. При этом основную часть подготовки к осуществлению начал стратегического планирования на всех уровнях государственного и муниципального управления еще только предстоит осуществить.

Как известно, 172-й ФЗ 2014 г. определил основные функции, принципы и процедуры системы государственного стратегического планирования, перечень ее основных документов, а также сроки их подготовки⁷.

⁶ См.: Бухвальд Е.М. «Вытянет» ли стратегическое планирование российскую экономику? // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2014. № 8–9. С. 10–11.

⁷ Принятый Закон о стратегическом планировании пришел на смену Федеральному закону от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

В процессе достаточно долговременной доработки (более 6 лет) законопроект по стратегическому планированию претерпел важные позитивные изменения.

Во-первых, он избавился от ряда откровенно экзотических наслоений, которые сопровождали начальные варианты его наименования и фактического содержания (типа «стратегического прогнозирования» и «стратегического контроля»). Законодательный документ сконцентрировался на понимании *стратегического планирования как системного процесса*, включающего все основные сферы хозяйственного и социального развития, все ключевые уровни управления, различные стадии принятия решений и временные горизонты постановки целевых индикаторов плана. Законом в целом определена единая нормативно-правовая и институциональная база подготовки, согласования и реализации плановых и прогнозных документов стратегического характера, позволяющая всем уровням власти сохранять функциональную самостоятельность и одновременно быть структурными элементами единой «вертикали» этой системы управления.

Во-вторых, содержание Закона как регулятивного документа в процессе его доработки было несколько *децентрализовано*. Первоначальные версии законопроекта в основном описывали задачи и инструменты стратегического планирования, присущие федеральному звену управления. В окончательном варианте Закона более четко просматривается идея «вертикали» стратегического планирования с позиционированием роли и места в ней субфедерального (т.е. регионального и муниципального) звена управления, что и отвечает реалиям России как государства федеративного типа⁸. Видимо, именно по этой причине из названия Закона было изъято ранее имевшееся в нем определение «государственное стратегическое планирование». Муниципальное звено управления ныне, по Закону, также является полноправным участником такого планирования, хотя к системе органов государственной власти, согласно Конституции РФ, оно не относится.

Наконец, в-третьих, в результате последовательных доработок в Законе удалось в большей мере отразить взаимосвязь и *взаимообусловленность отраслевого и пространственного «срезов» стратегического планирования* и предусмотренных в данном случае документов, в т.ч. государственных программ.

В идеологическом плане принятие Закона — несомненная победа тех политических сил, которые отражают разочарование в результатах либеральной модели экономической политики в стране. Однако нельзя считать, что если Закон принят, то дело сделано и успех в смысле устойчивого социально-экономического развития страны и каждого из ее регионов обеспечен. Закон пока еще сохраняет в себе множество пробелов как правового, так и институционального характера⁹, что, скорее всего, было неизбежно для такого во многом пионерного направления нашего законотворчества. Приходится констатировать, что Закон о стратегическом планировании пока не содержит в себе многих существенных деталей, позволяющих на деле осуществить

⁸ См.: Рябова Е.В., Федоров Г.М. Общая характеристика формирования системы долгосрочного бюджетного планирования в Российской Федерации: проблемы и реалии // Государственный аудит. Право. Экономика. 2013. № 1. С. 81–82.

⁹ См., напр.: Луговской Р. Новое законодательство в сфере стратегического планирования в Российской Федерации // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 8. С. 20–23; Ускова Т.В., Чекавинский А.Н. Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 4 (34). С. 63–67 и др. работы.

такое планирование в качестве эффективно действующего механизма на всех уровнях публичного управления, надежной основы модернизации и устойчивого развития российской экономики. Необходимую детализацию следует обеспечить как за счет подзаконных нормативно-правовых актов федерального уровня, так и за счет активной нормотворческой и методической работы на региональном уровне. Так, существенные вопросы вызывает отсутствие должного согласования 172-го ФЗ с другими системными федеральными законами в области социально-экономического регулирования, прежде всего Законом о промышленной политике¹⁰ и Законом о государственно-частном партнерстве¹¹. Особенно учитывая, что все эти законодательные акты прошли не один год обсуждения.

Так, в Законе о промышленной политике говорится о том, что Правительство РФ утверждает документы стратегического планирования в сфере промышленности в соответствии с 172-м ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Однако в этом Законе никаких конкретных указаний на такие документы на деле нет; более того, там вообще нет понятия «промышленность». 488-й ФЗ предполагает подготовку ежегодного доклада о состоянии промышленности и мерах стимулирования деятельности в сфере промышленности, включающего в себя оценку территориально-отраслевого состояния и развития промышленности. Однако конкретных сроков подготовки такого доклада Закон также не содержит.

Столь же трудно объяснить, почему в 172-м ФЗ нет положений, касающихся использования практики государственно-частного и муниципально-частного партнерства как наиболее действенного в условиях рыночного хозяйства механизма реализации всех стратегических планов и проектов. То же касается и отсутствия в рассматриваемом Законе упоминаний об «институтах развития» в современной экономике, рассматриваемых сегодня в качестве важнейшего фактора инновационной переориентации экономики. Более того, как такового термина «государственно-частное партнерство» в Законе вообще нет, хотя уже изначально (ст. 1) отмечается, что одна из целей данного законодательного акта — установление порядка взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Идея такого взаимодействия, в т.ч. и с представителями частного бизнеса, очевидна: в условиях экономики рыночного типа трудно представить себе достоверно реализуемый план стратегического характера, если он не обоснован научно и не согласован с представителями частного бизнеса, не отражает долговременные приоритеты, цели и интересы национального предпринимательства. Другое дело, как Закон трактует это взаимодействие и является ли оно исчерпывающим для эффективной реализации практики стратегического планирования.

Однако полагаем, что согласование с представителями предпринимательской среды стратегических планов на всех уровнях управления — не единственная и не главная составляющая «партнерской» компоненты социально-экономического стратегирования. Главная задача такого стратегирования —

¹⁰ Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

¹¹ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...».

обеспечить безусловную реализуемость обязательств сторон партнерства. Задача непростая, особенно если учесть, что характерное для планов и программ стратегического характера увеличение масштабов проектов и сроков их реализации увеличивает различные риски, в т.ч. риски несвоевременного или неполного исполнения обязательств сторонами партнерства. Социально-экономическое стратегирование невозможно *вне системы специальных финансовых и иных институтов*, обеспечивающих выполнение государством как публичным партнером всех обязательств по действующим проектам ГЧП, по софинансированию различных зон и «территорий развития» и пр.

Значительный круг вопросов касается пространственного «среза» стратегического планирования, который в Законе пока выглядит менее конкретно и менее убедительно, нежели решение вопроса об институтах и инструментах стратегирования развития экономики и социальной страны как единого народнохозяйственного комплекса. Здесь все еще сказывается застарелая болезнь нашего экономического мышления и практики управления: экономика страны продолжает видится прежде всего как система отраслевых комплексов. И только на втором и даже на третьем плане национальная экономика рассматривается как особая мультирегиональная система, где каждое составляющее территориальное звено имеет свои специфические особенности, свой особый потенциал развития, определенную меру экономической автономии и конкретные полномочия по управлению хозяйственными и социальными процессами и пр. Для эффективного стратегического планирования такая несбалансированная идеология неприемлема; эффективное стратегическое планирование может базироваться только на *равнозначности и согласованности пространственной и отраслевой компоненты плана* на всех уровнях его разработки и реализации.

Проблемы стратегирования пространственного развития российской экономики

Ст. 20 172-го ФЗ предусматривает разработку таких важных документов стратегического планирования, как «Стратегия пространственного развития» и «Основы государственной политики регионального развития». «Стратегия пространственного развития» призвана, как мы полагаем, определить основные тренды пространственной структуры экономики, в т.ч. в целях поддержания устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации. В свою очередь, основная функция «Основ государственной политики регионального развития» — зафиксировать систему приоритетов, институтов и инструментов политики регионального развития Российской Федерации.

При этом Закон указывает, что «Стратегия...» разрабатывается на базе «Основ...»¹². По нашему мнению, с учетом обобщения значительного объема различных стратегий, концепций и иных материалов, относящихся к проблематике регионального развития и его государственного регулирования, последовательность этих документов должна быть иной. Сначала должна

¹² П. 1 ст. 20 указывает, что «Стратегия пространственного развития Российской Федерации разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации...».

разрабатываться «Стратегия пространственного развития...», а затем, в порядке ее детализации — «Основы политики регионального развития», содержащие систему конкретных целей, институтов и инструментов этой политики, а также ресурсы, обеспечивающие их практическое осуществление.

Целый ряд нерешенных вопросов касается принципа целеполагания в документах, характеризующих данный «срез» практики стратегического планирования. Названный 172-й ФЗ по стратегическому планированию — едва ли первый законодательный документ, в котором не только дано определение понятию «целеполагание», но и закреплена его особая роль в процессе социально-экономического стратегирования. Это очень важно, поскольку экономически выверенное целеполагание всегда оставалось слабым местом наших долгосрочных планов. Между тем, как заметил Р.С. Гринберг, «если нет цели, куда вы плывете, то и попутного ветра не будет никогда»¹³. Закон (ст. 3) определяет целеполагание как «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Экономически глубоко мотивированное целеполагание — одно из ключевых условий эффективности стратегического планирования на всех уровнях публичного управления.

Однако нетрудно заметить, что 172-й ФЗ очень подробно описывает то, *где* должны фиксироваться целевые показатели стратегического планирования, а не то, *какими должны быть* эти показатели и как они должны определяться. Разумеется, любой закон — не методический документ, но в данном случае в Законе имеет место явный дисбаланс между формализацией документов стратегического планирования и тем, какими целями они должны оперировать, а также тем, как эти цели должны определяться. Более того, изменение социально-экономической ситуации, неизбежное на долгосрочном горизонте любого стратегирования, предполагает, что и акценты целеполагания плана также могут модифицироваться, т.е. цели плана могут быть заданы сценарно и/или эшелонированы во времени. Но *в Законе такой гибкости целеполагания не предусматривается*.

В этом смысле принципиально важно уже сейчас определиться с тем, какие цели будут иметь ключевое значение, в частности, в контексте целеполагания при регулировании пространственного развития экономики страны. Традиционно ключевым приоритетом такого регулирования считалось экономическое выравнивание территорий, т.е. сглаживание имеющихся в стране различий в социально-экономическом развитии отдельных регионов. Исследования и оценки, проведенные в Институте экономики РАН и в иных научных центрах, показывают, что решить эту проблему за последние два десятилетия так и не удалось, что, видимо, выступает неизбежной «проекцией» с неудачи радикально преодолеть имеющуюся сырьевую модель развития российской экономики. В этой связи принципиально важно определиться с тем, в какой мере задача экономического выравнивания будет и далее постулироваться как приоритет экономической политики государства. Необходимо провести серьезные исследования с целью определить необходимую и экономически возможную (целесообразную) меру такого выравнивания, сообразную реалиям российской экономики. Да и о каком конкретно выравнивании должна идти речь в стратегии пространственного

¹³ Из материалов Московского экономического форума / URL: <http://me-forum.ru/media/news/5277/>.

развития экономики страны? О реальном экономическом выравнивании регионов или только о финансовом и социальном выравнивании? Сколько вообще может нести федеральное государство тяжелое бремя финансового и социального выравнивания, если оно не подкрепляется реальным экономическим выравниванием, не обеспечивается постепенным увеличением числа субъектов Федерации, самодостаточных как в финансово-бюджетном плане, так и в плане формирования источников социального развития и предоставления базовых социальных услуг для населения.

Наконец, еще один вопрос касается необходимости гибкости инструментов пространственного стратегирования и, соответственно, государственной политики регионального развития, основанной на типизации регионов — и как объектов, и как субъектов практики стратегического планирования¹⁴. Просчет действующей версии 172-го ФЗ состоит в том, что в этом смысле она формирует *систему стратегирования пространственного развития на основе принципа «абсолютного универсализма»*. При этом в практике экономического регулирования научно обоснованная типизация субъектов Федерации подменяется принципом «приоритеризации», имеющей во многом политизированный, неустойчивый характер, неприемлемый для практики стратегического планирования. *Принцип типизации субъектов Федерации должен быть утвержден как основополагающий в стратегировании пространственного развития*. В соответствии с ним — по типам регионов — должны выбираться и комбинироваться наиболее действенные в каждом случае инструменты политики пространственного регулирования, а именно методы традиционного финансового выравнивания (дотации); методы субсидирования субфедеральных бюджетов и межбюджетного налогового регулирования; использование государственных программ территориального развития; создание различных видов федеральных институтов развития и пр.

В этой связи нельзя не отметить явную ошибочность положений п. 4 ст. 11 172-го ФЗ, который определяет перечень документов стратегического планирования на уровне субъектов Федерации в виде «закрытого» списка, т.е. перечня документов, не подлежащего изменению и дополнению самими субъектами Федерации. Такое регулятивное положение 172-го ФЗ крайне затрудняет адаптацию механизмов стратегического планирования под особенности условий и целей долгосрочного развития регионов России. Ведь степень дифференциации характеризуется не только значительными количественными, но и глубокими качественными разрывами. Такой перечень должен быть открытым и содержать ограниченное число обязательных документов (обеспечивающих целевую и инструментальную основу вертикали стратегического планирования) и возможность разработки субъектами Федерации иных стратегических документов (в частности, это касается их отраслевых стратегий), отражающих их экономические, географические, социальные и иные особенности.

¹⁴ См.: Халтаева С.Р. Формирование вертикально интегрированной системы стратегического планирования социально-экономического развития регионов и территорий // Актуальные проблемы экономики и управления. 2014. № 3 (3). С. 118–121.

Экономические предпосылки стратегического планирования

Остается нерешенным в действующей версии Закона и вопрос об экономических предпосылках, необходимых для того, чтобы в достаточной мере обеспечить реализуемость долговременных (стратегических) планов в стране, особенно в том, что касается таких планов в региональном звене российской экономики. Закон как бы исходит из того, что такие ресурсы «были, есть и будут» и никаких проблем с этим вообще возникнуть не может. Однако последствия двух последних по времени экономических кризисов (2008–2009 гг. и 2014–2015 гг.), которые откровенно дезавуировали наши стратегии до 2020 г., прогнозы до 2030 г. и пр., показывают, что подобная убежденность в бесконечности ресурсов экономического стратегирования не имеет достаточных оснований.

В этой связи нельзя не констатировать, что ресурсная (экономическая) сторона стратегического планирования — это, возможно, самое «больное место» 172-го ФЗ, особенно в том, что касается реализации его положений на субфедеральном уровне управления. Действительно, всякая модель стратегического планирования уместна и продуктивна только тогда, когда преобладающее место в управлении социально-экономическим развитием регионов страны и отдельных территорий занимает «концепция развития». Если это управление (как это имеет место сегодня в большинстве регионов и муниципалитетов России) в преимущественной мере строится на «концепции выживания», всякое стратегическое планирование не только непродуктивно, но и даже обременительно.

Тяжелая финансовая ситуация для большинства регионов и муниципалитетов России сегодня определяется как кризисными процессами в экономике в целом, так и постоянным трендом централизации налогово-бюджетного потенциала страны. Соответственно, сохраняется ситуация высокой зависимости финансовых возможностей субъектов Федерации, в т.ч. по финансовому обеспечению своих стратегических планов, от тех или иных каналов поступления средств из федерального бюджета (т.е. от межбюджетных отношений в широком смысле). Как мы полагаем, с учетом реально сложившегося в нашей модели «экономического федерализма» и распределения ресурсов между федеральным Центром и регионами *для большинства субъектов Федерации возможности подготовки практически значимой региональной стратегии социально-экономического развития практически отсутствуют.*

Финансово-бюджетные отношения между федеральным Центром и регионами остаются той сферой российской действительности, где тенденции централизации сохраняются, притом на нехарактерном для большинства федеративных государств современного мира высоком уровне. Традиционно в этом плане внимание акцентируется на межуровневом распределении ресурсов бюджетной системы. Это справедливо, хотя есть и другие, не менее важные проявления этой чрезмерной централизации. Например, это — высокая степень централизации полномочий в сфере налогового администрирования, которая сегодня фактически «вымывает» субфедеральное звено управления из числа значимых субъектов политики налогового регулирования на территориальном уровне.

Что касается собственно межбюджетных отношений, то при некоторых колебаниях степень централизации доходного потенциала бюджетной систе-

мы РФ на стадии его первичного распределения постепенно возрастала. Так, по данным Минфина России в 2015 г., доля консолидированных бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации на стадии первичного распределения доходного потенциала бюджетной системы страны (без учета государственных и территориальных внебюджетных фондов) составила порядка 40%¹⁵. Между тем 10 лет назад этот показатель устойчиво находился на уровне более 40%, а в начале 1990-х гг. — даже превышал 50%. Все установки на то последовательное увеличение доли так называемых «финансово самодостаточных» регионов России раз за разом проваливаются, а это далеко не лучший экономический «фон» для реализации практики стратегического планирования на региональном уровне.

Растущие дефициты региональных бюджетов привели к необходимости все новых заимствований. В последние несколько лет темпы прироста государственного долга субъектов Федерации значительно опережали темпы прироста совокупного ВРП. На 1 октября 2015 г. совокупный долг регионов и муниципалитетов России достиг 2,5 трлн руб. Это эквивалентно примерно 33% налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. У 4 регионов России величина такого долга превысила 100% собственных доходов бюджета, и еще у 10 регионов величина долга достигла или превысила 80% собственных доходов бюджетов (такой долг в 80% и более от собственных доходов бюджетов по существу является критерием очевидного банкротства).

Выделенные проблемы позволяют сделать вывод о том, что адекватное обеспечение практики стратегического планирования требует *формирования качественно новой модели бюджетного федерализма*. Речь идет о модели, не только формирующей качественно более высокий уровень обеспеченности и устойчивости субфедеральных бюджетов, но и учитывающей специфику различных типов регионов России и, соответственно — гибко комбинирующей традиционные инструменты межбюджетных отношений с мерами поддержки социально-экономического развития регионов через целевые государственные программы, через деятельность различных институтов территориального развития и пр. Система межбюджетных отношений, адекватная требованиям практики стратегического планирования, предполагает, в частности, последовательный отход от уравнительного принципа взаимоотношений Центра и регионов, переход к известной состязательности региональных стратегий и программ как основы получения федеральной помощи через софинансирование таких программ и проектов развития экономики субъектов Федерации.

В бюджетной компоненте стратегического планирования видится еще одно существенное противоречие. Заявленным в 172-м ФЗ долговременным горизонтам стратегического планирования (свыше 6 лет) формально должны соответствовать и аналогичные горизонты бюджетного планирования. На сегодня эти горизонты формально составляют 3 года (это само по себе недостаточно); далее действуют только бюджетные прогнозы, но это — явно

¹⁵ В 2014 г. этот показатель составлял 37,8%. В период кризисных явлений в экономике и в сфере государственных финансов доля субъектов Федерации в консолидированном бюджете традиционно возрастает в связи с необходимостью оказания им дополнительной помощи с федерального уровня.

неравноценная замена¹⁶. Но даже при этом более-менее достоверно действующее трехлетнее бюджетное планирование выглядит лишь на федеральном уровне. На уровне регионов оно уже проблематично, а на муниципальном уровне, в большинстве случаев — полная профанация. Без преодоления этой ситуации все, что касается стратегического планирования в субфедеральном звене управления, так и останется на уровне благих пожеланий.

Кроме того, необходимо учесть, что динамика финансовых взаимоотношений между федеральным Центром и регионами характеризуется сокращением роли (доли) традиционных механизмов межбюджетных отношений (дотации, субсидии и субвенции) за счет увеличения роли (доли) программного (со)финансирования. На данный момент сумма средств федерального бюджета, выделяемая на государственные программы и осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не включенные в данные программы, уже примерно в 2 раза превышает объемы межбюджетных трансфертов, однако итоговый пространственный «срез» этих программ и инвестиций никак целевым образом не планируется и не отслеживается. Другими словами, наиболее мощный на сегодня инструмент политики государства по социально-экономическому развитию регионов пока действует как «невидимая рука». Только в данном случае это не «невидимая рука рынка», а «невидимая рука государства». В итоге формы (объемы) участия субъектов Федерации в реализации государственных программ оказываются практически непредсказуемыми, особенно на долговременную перспективу. А это вступает в противоречие с провозглашенным в 172-м ФЗ требованием о стратегировании регионального социально-экономического развития. В таком же, и даже худшем, положении оказываются и муниципалитеты, не имеющие четкой долговременной перспективы их «включения» в сферу реализации государственных программ федерального и регионального уровня, в орбиту деятельности федеральных и региональных институтов развития и пр.

Стратегическое планирование эффективно реализуемо лишь постольку, поскольку оно выступает не только как особый интегратор программно-целевых методов управления и бюджетирования, но и дает возможность *согласованного целеориентированного действия всех инструментов регулирования пространственного развития экономики*, а именно:

- каналов межбюджетных взаимодействий;
- государственных программ отраслевой и территориальной направленности;
- инвестиционных проектов;
- деятельности федеральных «институтов развития» и пр.

Пока правовые и институциональные основы согласования выделенных инструментов еще не сформированы.

Например, 172-й Закон говорит о необходимости согласования и целевого регулирования действующих государственных программ по горизонтали и вертикали, хотя конкретного механизма такого согласования Закон четко не обозначает. Остается концептуально нерешенным важный для стратегического планирования вопрос о том, на каких принципах определяется состав федеральных государственных программ. Особенно это касается

¹⁶ Положение о долгосрочном бюджетном прогнозе в бюджетном процессе установлено Федеральным законом от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ в ред. Федерального закона от 24 ноября 2014 г.

программ территориального развития. Если состав «отраслевых» программ очевиден — он отчетливо тяготеет к «покрытию» всех ключевых экономических, социальных, политических и иных полномочий федерального Центра (что соответствует идее перехода к полной программной структуризации федерального бюджета), то отбор регионов — реципиентов программ территориальной направленности вызывает много вопросов. Почему, например, в территориальные государственные программы включаются именно эти регионы (макрорегионы), а не другие? Кому отдается предпочтение при распределении средств этих программ? Самым слабым регионом? Самым отдаленным? Или самым лояльным и\или политически значимым региональным руководителям? Почему регионы — значимые бенефициары таких программ, наряду с другими субъектами Федерации, продолжают получать средства через традиционные механизмы межбюджетных отношений, даже если они для них уже и не столь значимы?

Особо следует выделить вопрос о таком важном институте стратегического планирования, как федеральные «институты развития», которые также «канализируют» значительные средства в экономику и социальную сферу регионов. В последнее время здесь наблюдается откровенная бессистемность — как в генерировании все новых видов этих институтов, так и в определении принципов их пространственной локализации. Так, в настоящее время действуют российские наукограды, федеральные Особые экономические зоны (ОЭЗ), многочисленные индустриальные и промышленные парки. В последние годы система федеральных институтов развития пополнилась такими новациями, как зоны территориального развития¹⁷, территории опережающего социально-экономического развития¹⁸; сформирован институт «свободного порта» и пр. Но это — только федеральные институты развития. Параллельно с ними формируется и большое число региональных институтов развития. Таковые для большинства субъектов Федерации представляют собой попытку не только восполнить обделенность соответствующими федеральными институтами, но и неким образом консолидировать экономические и институциональные ресурсы промышленно-инновационного развития на соответствующих территориях¹⁹.

* * *

В практике пространственного стратегического планирования, тем более в условиях кризисной фазы развития национальной экономики, нельзя ограничиться лишь системой целевых индикаторов хозяйственного и социального развития страны и ее регионов, пусть и на долговременную перспективу. Одновременно должно получить практическую реализацию особое институциональное стратегирование, которое, помимо прочего, предполагает гибкую, адресную и взаимно согласованную систему различных инструментов и институтов пространственного развития российской экономики, отвечающих приоритетам ее целостности, динамизма и социальной направленности.

¹⁷ Федеральный закон № 392-ФЗ от 3 декабря 2011 г. «О зонах территориального развития в Российской Федерации...».

¹⁸ Федеральный закон № 473-ФЗ от 29 декабря 2014 г. «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

¹⁹ См.: Татаркин А.И., Котлярова С.Н. Региональные институты развития как факторы экономического роста // Экономика региона. 2013. № 3. С. 9–26.