

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В советский период проблемы стратегического планирования, а также распределения производственных сил и трудовых ресурсов по территории страны находились в центре внимания государства. Однако в 1990-е гг., в условиях наступления либеральной идеологии во всех сферах общественной жизни, система стратегического и территориального планирования и управления размещением производительных сил в значительной мере деградировала. Обсуждение вопросов стратегического планирования и пространственного развития всерьез началось с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В статье анализируются актуальное состояние законодательного регулирования и правоприменительной практики в области стратегического планирования в субъектах Российской Федерации, проблемы регионального стратегирования, а также намечаются пути их преодоления.

Ключевые слова: государственные программы, документы стратегического планирования, пространственное развитие, региональное развитие, стратегии социально-экономического развития, стратегическое планирование, субъекты Российской Федерации

В советский период проблемам стратегического планирования, так же как и распределения производственных сил и трудовых ресурсов по территории страны, уделялось пристальное внимание государства. В 1960-х гг. сформировалась научная школа пространственного развития экономики страны, на основе проведенных исследований были разработаны важнейшие стратегические документы: Генеральная схема развития и размещения производительных сил и Генеральная схема расселения.

Однако в 1990-е гг. в условиях наступления либеральной идеологии система стратегического и территориального планирования и управления размещением производительных сил в значительной мере деградировала. В результате «разрушение в процессе реформирования системы планирования в России в связи с якобы несовместимостью плана и рынка в сочетании с занижением роли государства в развитии экономики предопределило не только кризис в 90-х гг. прошлого столетия, но и деградацию многих несырьевых отраслей и инновационную отсталость»¹.

¹ Зельднер А.Г. Место стратегирования в понятийно-категориальной системе прогнозирования // Экономика и политика. 2012. № 8 (93). С. 7.

Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», установивший принципы стратегического планирования в стране, длительное время имел гриф ДСП. Обсуждение вопросов стратегического планирования и пространственного развития всерьез началось с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ).

Стратегическое непланирование

Существующая сегодня схема пространственной организации России является неэффективной, что ведет к значительным потерям ВВП страны, к оттоку населения со значительной части территорий за счет миграции, к низкой степени диверсификации и инновационности региональной экономики². Размер территории России, многообразие климатических зон, особенности расселения, условий экономической деятельности и специализации различных регионов обуславливают наличие значительных диспропорций в их развитии, неоднородности заселенности и хозяйственного освоения. Следствием этого стали и диспропорции экономик регионов. Доля 10 субъектов Российской Федерации в ВВП страны больше, чем у всех остальных субъектов Федерации. Различия между регионами по минимальным и максимальным значениям индикаторов развития человеческого потенциала также существенны, как и различия по другим показателям социально-экономического развития³.

Финансово-экономический кризис, а затем и внешнеэкономические санкции привели к необходимости уточнения курса социально-экономической политики страны, ее ориентации на *целенаправленное формирование предпосылок модернизации, устойчивости и динамичного роста экономики*. Уроки кризиса вынудили сконцентрироваться на достижении качественных изменений в экономике, обеспечении новых источников роста, инвестиций, доходов населения и в целом — на решении долговременных задач развития, в т.ч. и в пространственном аспекте. Реализация этого курса потребовала совершенствования системы государственного управления, одним из ключевых методов которого ныне становится стратегическое планирование. Сегодня стратегическое планирование, в различных формах, используется большинством развитых стран мирового сообщества⁴. Очевидно, что в таком территориально сложном государстве, как Россия, с ее федеративной формой государственного устройства, стратегическое планирование не может ограничиться федеральным

² См.: Рекомендации участников круглого стола «Формирование стратегии пространственного развития Российской Федерации: проблемы и перспективы», проведенного Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера 19 ноября 2015 г. / URL: http://region.council.gov.ru/activity/round_tables/59975.

³ Там же.

⁴ Подробнее см.: Крымов В.Б. Стратегическое планирование в системе управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации: Автореф. дис. д.э.н. Москва. 2010 / URL: <http://refdb.ru/look/2777733.html>

уровнем. Его принципы должны распространяться и на управление социально-экономическим развитием субъектов Федерации, и на более низкий — муниципальный уровень.

Несмотря на то что Федеральный закон о стратегическом планировании был принят только в 2014 г., на региональном уровне в России оно в той или иной форме используется уже достаточно давно. Здесь сложилась хотя и содержательно неоднородная, но вполне развитая система документов стратегического планирования. По некоторым данным, общее число таких документов на всех уровнях публичной власти может составлять от 37 до 150 тыс.⁵. Однако, несмотря на такое количество региональных документов, *создать целостную систему стратегического планирования по всей стране пока не удалось*. В основе — как объективные факторы, так и факторы субъективного характера. Выделим основные проблемы, характерные для стратегического планирования на региональном уровне.

Первая. В региональном законодательстве отсутствовало целостное определение системы документов стратегического планирования (стратегий, концепций, программ, основных направлений политики и т.п.), их иерархии.

Вторая. В региональных законах содержались противоречивые нормы о названиях документов стратегического планирования, неясно было их соотношение⁶.

Третья. В региональном законодательстве отсутствовал механизм правового регулирования полномочий и ответственности региональных органов власти за разработку, утверждение и реализацию документов стратегического планирования⁷.

Четвертая. Мониторинг реализации документов предусматривался крайне редко⁸.

⁵ По информации Д.Г. Гайнулина, заместителя директора Департамента стратегического и территориального планирования Минэкономразвития РФ (по материалам круглого стола, организованного Комитетом ТПП РФ по содействию модернизации и технологическому развитию экономики России, Комитетом по промышленному развитию ТПП РФ при участии Экспертного совета по модернизации Комитета Государственной Думы по промышленности, 26 февраля 2016 г.).

⁶ Например, областная инновационная политика, инновационная стратегия, концепция областной инновационной политики (Закон Воронежской области от 11 декабря 2003 г. № 68-ОЗ «Об инновационной политике на территории Воронежской области»); Основные положения промышленной политики и Концепция развития промышленной деятельности Воронежской области (Закон Воронежской области от 21 февраля 2002 г. № 10-ОЗ «О промышленной деятельности в Воронежской области»).

⁷ В частности, положения об ответственности были предусмотрены только в 1 из 7 законов Воронежской области (т.е. в 14% случаев). К компетенции Правительства области была отнесена только разработка стратегии экономического развития Воронежской области и программы социально-экономического развития Воронежской области; другие программные документы не упоминались.

⁸ Например, только в отношении стратегии социально-экономического развития Воронежской области и концепции областной инновационной политики (т.е. в 28,5% случаев). При этом информация об инновационной деятельности и ходе реализации концепции областной инновационной политики должна была входить в состав доклада о социально-экономическом положении Воронежской области, а отчет о развитии промышленности в Воронежской области за истекший год — заслушиваться областной Думой одновременно с отчетом о социально-экономическом развитии области, требования к которым установлены не были. Таким образом, реально мониторинг мог быть реализован только в отношении стратегии социально-экономического развития Воронежской области, т.е. в 14% случаев.

Порядок регионального стратегирования

Отсутствие единой методологической основы региональных документов стратегического планирования сильно снизило их управленческую эффективность. Для государственного управления долгосрочным социально-экономическим развитием территорий потребовалось устранение данных противоречий и недоработок и создание целостной и непротиворечивой системы формирования, координации и мониторинга реализации документов по всей «вертикали» стратегического планирования⁹.

Главным событием в этом плане стало принятие «базового» Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Этим Законом российские регионы были не только признаны полноценными субъектами стратегического планирования, но и наделены правами и обязанностями в рамках совместной с федеральными органами власти и органами местного самоуправления деятельности по подготовке и реализации документов стратегического планирования.

Закон определил стратегическое планирование как деятельность его участников, в т.ч. субъектов Федерации, по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития (ст. 3).

К полномочиям органов власти субъектов Федерации в сфере стратегического планирования Законом в ст. 5 отнесены:

- определение в пределах полномочий субъектов Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач их социально-экономического развития, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации;
- установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) в соответствии с требованиями федерального законодательства;
- разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов Федерации;
- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами государственной власти субъектов Федерации;
- участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения, реализуемых на территориях субъектов Федерации и др.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на региональном уровне, согласно ст. 11 Закона, относятся: стратегия социально-экономического развития субъекта Федерации; прогноз социально-экономического развития субъекта Федерации на долгосрочный и среднесрочный периоды; бюджетный прогноз субъекта Федерации; план мероприятий

⁹ Подробнее см.: *Ефремов А.А.* Стратегическое планирование в субъектах Российской Федерации: проблемы регионального законодательства (на примере Воронежской области) / URL: <http://www.ifap.ru/pr/2010/n100303a.rtf>.

по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации; государственные программы субъекта и схема территориального планирования субъекта Федерации. Последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования и их содержание на региональном уровне определяются органами власти субъектов Федерации, определенными в соответствии с Законом о стратегическом планировании и региональным законодательством.

Документы стратегического планирования всех уровней, включая региональный, подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования в порядке и сроки, установленные Правительством Российской Федерации. Руководители органов власти субъектов Федерации несут ответственность за достоверность и своевременность представления информации для государственной регистрации документов стратегического планирования (ст. 12). Проекты документов стратегического планирования подлежат вынесению на общественное обсуждение, форма, порядок и сроки которого определяются высшим исполнительным органом субъекта Федерации в рамках его компетенции (ст. 13).

Реализация стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации осуществляется путем разработки соответствующего плана мероприятий. Положения стратегии детализируются в государственных программах субъекта Федерации с учетом необходимости ресурсного обеспечения, в т.ч. определенного в соответствии с бюджетным прогнозом субъекта Федерации на долгосрочный период. Приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития субъекта Федерации могут быть детализированы также в отраслевых документах стратегического планирования. Комплексы мероприятий по реализации основных положений стратегии социально-экономического развития и перечень государственных программ субъекта Федерации включаются в план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации.

Государственные программы субъекта Федерации, необходимые для реализации его стратегии социально-экономического развития, определяются высшим исполнительным органом субъекта Федерации и включаются в перечень региональных государственных программ. Ежегодно должна проводиться оценка эффективности реализации государственных программ субъекта Федерации, порядок ее проведения и критерии устанавливаются высшим исполнительным органом субъекта Федерации, который готовит ежегодный отчет о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии (ст. 44).

Работа по принятию подзаконных актов, обеспечивающих реализацию Закона о стратегическом планировании, уже началась. Принят целый ряд постановлений Правительства.

Во-первых, это Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 г. № 823 «Об утверждении Положения о порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации», которым установлены цели и задачи разработки стратегии в системе стратегического планирования, порядок формирования состава участников и организации работы по подготовке проекта стратегии (ответственный исполнитель —

Минэкономразвития России). Документом также определяются правила взаимодействия федеральных органов государственной власти при разработке и корректировке Стратегии¹⁰.

Во-вторых, Постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга, контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации», которым установлены цели и задачи разработки основных направлений деятельности Правительства (далее — ОНДП) в системе стратегического планирования, а также структура и содержание документа, включая перечень мер, мероприятий и действий Правительства, направленных на достижение целевого состояния социально-экономического развития страны на среднесрочный период (ответственный исполнитель — Минэкономразвития России). Постановлением установлены сроки и этапы проведения работы по подготовке и утверждению ОНДП, процедура мониторинга и контроля реализации ОНДП. Реализация Постановления обеспечит решение ряда методологических вопросов системы стратегического планирования и организационно-плановых задач, таких как формирование системы целей и приоритетов деятельности Правительства на среднесрочный период, а также совершенствование механизмов государственного управления в сфере социально-экономического развития России, в т.ч. регионального развития, на основе принципов стратегического планирования. Порядком разработки ОНДП определяются правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при разработке и корректировке ОНДП¹¹.

В-третьих, Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования», разработанное в соответствии с Законом о стратегическом планировании, устанавливает порядок функционирования федеральной информационной системы и ее взаимодействия с другими информационными системами (определяется Правительством). Федеральная информационная система будет создана на базе государственной автоматизированной информационной системы «Управление»¹².

Заложенная Федеральным законом № 172-ФЗ схема его реализации потребует *длительного переходного периода для становления работающей системы стратегического планирования*. Ряд субъектов Федерации к моменту принятия Закона уже имели собственные законы о документах стратегического планирования, которые потребуется привести в соответствие с Федеральным законом. Также в региональном законодательстве придется учитывать и подзаконные акты федерального уровня.

Реалии регионального стратегирования

В настоящее время собственные законы о стратегическом планировании приняты в 70 субъектах Российской Федерации¹³. Эти законы в основном являются достаточно «свежими», принятыми в 2015 г., т.е. уже

¹⁰ URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategicdev/2015020903>.

¹¹ URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategicdev/20150902>.

¹² URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategicdev/2015021205>.

¹³ По данным Министерства экономического развития РФ по состоянию на апрель 2016 г.

после появления соответствующего Федерального закона¹⁴. Региональные законы достаточно серьезно отличаются друг от друга: с одной стороны, действует краткий, в самых общих чертах регулирующий вопросы стратегического планирования на областном уровне соответствующий закон Тюменской области. С другой — достаточно подробный и обстоятельный закон о стратегическом планировании Республики Крым. Отличается и содержание правового регулирования региональных законов.

Планы подготовки документов стратегического планирования сформированы в 72 субъектах Федерации. Кроме того, в регионах утверждены и действуют: стратегии социально-экономического развития (75 субъектов Федерации), планы мероприятий по реализации стратегий (20 субъектов Федерации), прогнозы социально-экономического развития на среднесрочный (82 субъекта РФ) и долгосрочный периоды (19 субъектов РФ), бюджетные прогнозы на долгосрочный период (7 субъектов РФ), схемы территориального планирования (83 субъекта РФ). Государственные программы приняты во всех регионах. Наиболее активно реализация Федерального закона № 172-ФЗ осуществляется в Алтайском крае, Воронежской, Костромской, Мурманской, Нижегородской, Новгородской и Томской областях, республиках Татарстан и Удмуртия, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах¹⁵.

В развитие положений региональных законов о стратегическом планировании в субъектах Федерации принимается целый ряд иных документов, регулирующих вопросы стратегического планирования¹⁶.

Например, в Республике Башкортостан постановлениями Правительства Республики утверждены Порядок разработки прогноза социально-экономического развития Республики на долгосрочный период, а также Порядок разработки бюджетного прогноза Республики на долгосрочный период.

В Республике Бурятия утвержден План мероприятий по реализации Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в Республике¹⁷. В соответствии с указанным Планом разработаны и утверждены следующие нормативные правовые акты: порядок

¹⁴ Например: Закон Московской области от 26 февраля 2015 г. № 20/2015-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области», Закон Санкт-Петербурга от 1 июля 2015 г. № 396-75 «О стратегическом планировании в Санкт-Петербурге», Закон Республики Крым от 2 июня 2015 г. № 108-ЗРК/2015 «О стратегическом планировании в Республике Крым», Закон Республики Татарстан от 16 марта 2015 г. № 12-ЗРТ «О стратегическом планировании в Республике Татарстан», Закон Пензенской области от 4 марта 2015 г. № 2683-ЗПО «О стратегическом планировании в Пензенской области», Закон Свердловской области от 15 июня 2015 г. № 45-ОЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации, осуществляемом на территории Свердловской области», Закон Тюменской области от 25 февраля 2015 г. № 13 «О стратегическом планировании социально-экономического развития Тюменской области», Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 28 мая 2015 г. № 46-оз «Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре».

¹⁵ По данным Министерства экономического развития РФ по состоянию на апрель 2016 г.

¹⁶ По данным субъектов РФ, представленным к заседанию Президиума Совета законодателей Российской Федерации, посвященному вопросам стратегического планирования (состоялось 29 апреля 2016 г. в г. Санкт-Петербург) / URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru/site.xpr/051052053124052057056.html>.

¹⁷ Распоряжение Правительства Республики Бурятия от 25 декабря 2014 г. № 818-р.

разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия и Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия; порядок разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития Республики Бурятия на долгосрочный период и прогноза социально-экономического развития Республики Бурятия на очередной финансовый год и плановый период; Порядок разработки бюджетного прогноза Республики Бурятия на долгосрочный период; Порядок подготовки ежегодного отчета о результатах деятельности Правительства Республики Бурятия, в т.ч. по вопросам, поставленным Народным Хуралом Республики Бурятия. В 2015 г. начата разработка Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2030 г.

В Республике Крым в целях обеспечения правовой основы стратегического планирования принят Закон Республики Крым «О стратегическом планировании в Республике Крым»¹⁸, а также следующие нормативные правовые акты: Порядок разработки и корректировки прогнозов социально-экономического развития Республики Крым на среднесрочный и долгосрочный периоды; Порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Республики Крым и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Республики Крым; государственные программы развития курортов и туризма, сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, рыбного хозяйства, промышленного комплекса, транспортно-дорожного комплекса и ряд других государственных программ. В настоящее время в Республике Крым реализуется более 30 государственных программ и соответствующих подпрограмм. Проводится работа по формированию Стратегии социально-экономического развития Республики Крым.

В Республике Марий Эл принята Стратегия долгосрочного социально-экономического развития Республики Марий Эл¹⁹, а также следующие документы: План подготовки документов стратегического планирования в Республике Марий Эл; постановления Правительства Республики Марий Эл «Об утверждении порядка разработки бюджетного прогноза Республики Марий Эл на долгосрочный период», «Об утверждении порядка разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Республики Марий Эл на среднесрочный период», «Об утверждении порядка разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Республики Марий Эл на долгосрочный период», «Об утверждении порядка разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Республики Марий Эл» и др.

¹⁸ Закон Республики Крым от 2 июня 2015 г. № 108-ЗРК/2015.

¹⁹ Утверждена постановлением Правительства Республики Марий Эл от 2 августа 2007 г. № 214.

В Республике Удмуртия в 2015 г. разработан и утвержден целый ряд постановлений Правительства Удмуртской Республики: «Об утверждении Порядка разработки, корректировки и осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Удмуртской Республики на среднесрочный период», «Об утверждении Порядка разработки, корректировки и осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Удмуртской Республики на долгосрочный период», «Об утверждении Порядка разработки, корректировки и осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Удмуртской Республики и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Удмуртской Республики», «Об утверждении Порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза Удмуртской Республики на долгосрочный период», «Об утверждении Порядка проведения общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования Удмуртской Республики». В настоящее время в соответствии с указанными нормативными правовыми актами в Республике утверждены следующие документы стратегического планирования: Стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 г.²⁰; План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 г.; Прогноз социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 гг.; 27 государственных программ Республики.

В Камчатском крае разработан и утвержден Закон Камчатского края «Об отдельных вопросах стратегического планирования в Камчатском крае»²¹, которым устанавливается, что стратегия края утверждается высшим исполнительным органом государственной власти Камчатского края — Правительством. На сегодняшний день в Камчатском крае в рамках данного Закона разработано и реализуется 225 документов стратегического планирования, в т.ч. Стратегия социально-экономического развития Камчатского края до 2025 г.; Схема территориального планирования Камчатского края; прогнозы социально-экономического развития Камчатского края и муниципальных образований в Камчатском крае на среднесрочный и долгосрочный период (16); государственные программы (23). Кроме того, принят целый ряд подзаконных актов, регулирующих отдельные вопросы осуществления стратегического планирования на региональном уровне: Постановление Правительства Камчатского края «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Камчатского края, их формирования и реализации»; Распоряжение Правительства Камчатского края «Об утверждении перечня государственных программ Камчатского края»; Постановление Правительства Камчатского края «Об утверждении порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза Камчатского края на долгосрочный период» и др. В настоящее время проводится также работа по актуализации Стратегии социально-экономического развития Камчатского края до 2025 г.²².

²⁰ Закон Удмуртской Республики от 9 октября 2009 г. № 40-РЗ.

²¹ Закон Камчатского края от 28 декабря 2015 г. № 735.

²² Утверждена Постановлением Правительства Камчатского края от 27 июля 2010 г. № 332-П.

Проблемы регионального стратегирования

Изложенное выше не означает, что в России в настоящее время создана система стратегического планирования, включая ее территориальный уровень. Эта система переживает *период становления*, а ее методические основы нуждаются в дальнейшем развитии. Для системы регионального стратегического планирования характерен целый ряд проблем. Многие из этих проблем были решены с принятием Федерального закона № 172-ФЗ, но далеко не все.

Во-первых, наблюдается несогласованность положений федеральных законов № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с нормами Федерального закона № 172-ФЗ.

Во-вторых, до сих пор отсутствует взаимоувязка стратегического планирования с территориальным планированием и бюджетным процессом. Не вполне ясно, как система стратегического планирования «вписывается» в межбюджетные реалии федеративных отношений, в действующую управленческую вертикаль. Не определено потенциальное влияние этой системы на разграничение полномочий уровней власти.

В-третьих, остро стоит вопрос разработки методических рекомендаций по стратегическому планированию в субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Регионам трудно приступить к корректировке своих стратегий, пока нет единой методологии²³.

В-четвертых, сохраняется проблема обеспечения согласованности и сбалансированности по целям, задачам и срокам реализации документов стратегического планирования федерального и регионального уровней²⁴. Основную роль в этом должны сыграть Стратегия пространственного развития²⁵ и Основы государственной политики регионального развития, которые до сих пор не приняты. Вызывает озабоченность ход работы по разработке Стратегии пространственного развития. В соответствии со ст. 47 Федерального закона № 172-ФЗ документы стратегического планирования, а также изменения в действующие до его принятия документы должны быть утверждены до 1 января 2017 г., однако сохраняется риск несвоевременного принятия указанных документов. В связи с этим Правительство решило сработать на опережение и внесло в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в статью 47 Федерального закона „О стратегическом планировании

²³ Методические указания по разработке стратегии социально-экономического развития субъектов РФ и плана мероприятий по ее реализации (срок разработки – декабрь 2015 г.) до сих пор не приняты.

²⁴ Порядок такого согласования находится в разработке, срок его внесения в Правительство РФ – 1 декабря 2015 г.

²⁵ Постановлением Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 утверждено «Положение о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации», а также «Правила осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии пространственного развития Российской Федерации».

в Российской Федерации”», в соответствии с которым предусматривается перенос срока разработки документов стратегического планирования с 1 января 2017 г. на 1 января 2019 г.²⁶.

В-пятых, к методическим проблемам реализации Федерального закона № 172-ФЗ относятся также несоответствие циклов стратегического планирования и управления (краткосрочное планирование слабо связано с долгосрочными целями); формальный подход при оценке эффективности реализации госпрограмм и т.д.

В-шестых, остро стоит проблема взаимоувязки документов стратегического планирования регионального уровня с документами Российской Федерации, а также документов муниципальных образований с документами субъектов Федерации. В отсутствие важнейших документов стратегического планирования Российской Федерации (стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации, бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период) эффективная разработка документов стратегического планирования регионального уровня затруднена.

В-седьмых, в стране отсутствует единый орган, ответственный за разработку и сопровождение схем оптимального размещения производительных сил и расселения. Необходимо сформировать государственный орган, деятельность которого определялась бы Президентом Российской Федерации и который нес бы ответственность за реализацию запланированных в области стратегического планирования мер.

И, наконец, основным концептуальным противоречием в сфере стратегического планирования является *противоречие между директивными по своей сути методиками управления развитием*, которые законодательно предусмотрены в рамках механизмов стратегического планирования, и *свободой экономической и предпринимательской деятельности*, на которой основана современная промышленная политика России. Планирование советского образца в условиях подчиненной государству промышленности было органичным явлением и позволяло достигать поставленных руководством страны целей и задач. Будут ли механизмы управления развитием страной в целом и ее отдельными территориями, содержащиеся в Федеральном законе № 172-ФЗ, работать в условиях, когда субъектами деятельности в сфере промышленности являются самостоятельные юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации (ст. 3 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»), а большинство субъектов Федерации приняло собственные законы о промышленной политике?

Государством предпринимаются определенные шаги по решению указанных проблем. Так, Минэкономразвития России подготовлен законопроект, предусматривающий внесение изменений в федеральные

²⁶ Проект федерального закона № 984261-6 «О внесении изменений в статью 47 Федерального закона „О стратегическом планировании в Российской Федерации”», принят в первом чтении 23.03.2016.

законы № 184-ФЗ и № 131-ФЗ в части закрепления в них полномочий органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования. Минэкономразвития также планирует выступить с инициативой о разработке законопроекта по внесению изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ в целях установления *общих требований к содержанию и порядку принятия документов стратегического планирования муниципального уровня*. Подготовлен проект методических рекомендаций для субъектов Федерации по разработке региональных стратегий и планов мероприятий по их реализации, в настоящее время этот проект проходит научно-экспертное обсуждение, а в 2016 г. его планируется вынести на более широкое обсуждение²⁷. Однако это всего лишь полумеры, которые сами по себе не смогут обеспечить полноценную реализацию законодательных установлений в сфере стратегического планирования.

* * *

Процесс настройки системы стратегического и территориального планирования технически сложен, он носит достаточно длительный и поэтапный характер и будет осуществляться по мере формирования в регионах и муниципалитетах необходимых правовых, экономических и институциональных условий.

²⁷ По данным Министерства экономического развития РФ по состоянию на апрель 2016 г.