



**А.В. Бабкин, Е.М. Бухвальд**

**ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ  
В РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ ЗВЕНЕ УПРАВЛЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**A.V. Babkin, E.M. Bukhvald**

**STRATEGIC PLANNING ISSUES AT THE REGIONAL  
AND MUNICIPAL LEVEL MANAGEMENT  
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

С реализацией практики стратегического планирования в настоящее время связаны наиболее зримые шансы на осуществление действенных мер по модернизации российской экономики и обеспечению ее более устойчивого развития. Стратегическое планирование эффективно реализуемо только как управленческая вертикаль, с активным участием субфедерального (т. е. регионального и муниципального) звена управления. Однако роль такового как субъекта стратегического планирования сталкивается с определенными препятствиями, устранить которые предстоит в ближайшие годы. Показаны основные пробелы, наличествующие в действующей версии закона о стратегическом планировании, прежде всего, касающиеся основных особенностей такого планирования на региональном и местном (муниципальном) уровне. Обращено особое внимание на развитие экономических, правовых и институциональных предпосылок эффективной реализации системы стратегического планирования на субфедеральном уровне. Основными причинами сдерживания качественных стратегических планов и программ по долгосрочному социально-экономическому развитию субъектов РФ и муниципальных образований указываются неустойчивость и дефицитность региональных и местных бюджетов, несоответствие действующей модели межбюджетных отношений на всех уровнях национальной бюджетной системы принципам (требованиям) системы или вертикали стратегического планирования. Аргументируется необходимость типизации российских регионов как субъектов и объектов политики регионального развития. Показано, что для каждой из специфических по социально-экономическим признакам группы субъектов РФ необходимо законодательно прописать не только особые подходы к реализации практики стратегического планирования, но и специфические формы взаимодействия этих субъектов, как объектов политики регионального развития, с федеральным центром.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ; РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ; ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ; МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ; РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ.

Nowadays, the best chance to implement active measures for the modernization of the Russian economy and ensuring its sustainable development is to use strategic planning practices. However, strategic planning could be realized effectively only as a vertical with an active participation of sub-national (i.e. regional and municipal) management level. However, its role as the subject of strategic planning meets with certain obstacles and to eliminate them is essential task in the coming years. The article shows the main gaps existing in the current version of the law on strategic planning, especially, gaps, relating to the main features of such planning at the regional and local (municipal) level. The authors pay special attention to the development of economic, legal and institutional prerequisites for the effective implementation of the system of strategic planning at the sub-national level. The authors point out that is the main reason for the containment of high-quality strategic plans and programs on the long-term socio-economic development of the subjects of the Russian Federation and the municipalities is the fragility and scarcity of regional and local budgets and that fact that the current model of intergovernmental fiscal relations at all levels of the national budgetary system is inconsistent with the principles (requirements) of the system or a vertical strategic planning. The article proves the requirement for the typification of the Russian Federation regions as the subjects and the objects of a regional development policy. The authors show that for each group of the subjects of the Russian Federation with their specific socio-economic characteristics it is necessary to prescribe legally not only special approaches to implement the strategic planning model, but also the specific forms of interaction between these regions as the objects of a regional development policy with the Federal Centre.

STRATEGIC PLANNING; REGIONAL AND MUNICIPAL ADMINISTRATION; GOVERNMENT PROGRAMS; INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS; REGIONAL DEVELOPMENT.

*Введение.* Принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] позволяет и даже делает необходимым перевести вопрос о формировании этой системы управления экономическими и социальными процессами в стране в плоскость практических действий. Эта задача касается всех уровней публичной власти в стране – федеральной, региональной и местной, которые в соответствии с законом образуют «вертикаль» стратегического планирования на единой нормативно-правовой и методологической базе. Одновременно на каждом уровне управления формируется своя горизонталь стратегического планирования, интегрирующая его пространственные и отраслевые составляющие, программно-целевые методы управления и бюджетирования, систему прогнозирования и мониторинга планов и программ, механизмы государственно-частного партнерства и пр. Принятие закона существенно активизировало научные и методические разработки, касающиеся проблем и практических путей реализации системы стратегического планирования на всех уровнях государственного и муниципального управления, прежде всего, в контексте стратегического планирования как ключевого инструмента инновационной модернизации российской экономики [2].

*Методика исследования.*

**Стратегическое планирование: основные задачи по реализации.** Принятый закон о стратегическом планировании пришел на смену Федеральному закону № 115-ФЗ от 20.07.1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Кроме того, анализируя развитие нормативно-правовой базы по данному вопросу, следует иметь в виду также Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в РФ» № 536 от 12.05.2009 г. Этот документ формально был выпущен первоначально под грифом «ДСП» и поэтому предварительно экспертами не обсуждался (хотя в Интернете текст этого документа в последние годы был в свободном доступе), да и о его реальном воздействии на практику государственного управления можно говорить только с большой долей условности. Изучение текстов за-

кона и указа позволяет сделать вывод о том, что они в значительной мере не совпадают. В этих документах используются разные определения стратегического планирования и его основных принципов. Однако в целом закон, безусловно, более «развернут» в сторону практики государственного управления и, кроме того, в отличие от указа, положения закона могут и должны быть существенно конкретизированы в целой системе подзаконных нормативно-правовых актов и методических документов.

Как известно, подготовка российского закона по стратегическому планированию заняла порядка 6–7 лет. За этот период само наименование законопроекта избавилось от ряда экзотических наслоений (таких как «стратегическое прогнозирование» и даже «стратегический контроль»). Документ сконцентрировался на понимании стратегического планирования как системного процесса, включающего все ключевые моменты управления, различные стадии принятия решений и временные горизонты постановки целевых индикаторов плана. В результате, впервые более чем за 20 лет в России на уровне федерального законодательного акта сформулированы единые правовые требования и институциональные основы стратегического планирования и программно-целевого управления социально-экономического развитием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также ведущими хозяйственными и социальными комплексами.

Эксперты уже обратили внимание, что закон во многом интегрирует исторический опыт стратегического планирования в России и СССР [3], но тем не менее пока еще сохраняет в себе многие пробелы как правового, так и институционального и даже процедурного характера [4]. Один из наиболее важных – отсутствие экономико-правовых механизмов и конкретных институтов, способных обеспечить устойчивую реализацию стратегических планов, их адекватную экономическую (ресурсную) обеспеченность. Явные пробелы очевидны также в отношении механизмов, обеспечивающих должную «защищенность» стратегических планов страны и ее регионов от различных каналов негативного воздействия, особенно в условиях сохраняющейся пока высокой зависимо-

сти экономики России от обстоятельств внешнего порядка.

Закон не выражает в необходимой мере ту простую мысль, что стратегическое планирование является необходимым условием инновационной модернизации, но само по себе утверждение процедур такого планирования еще ничего в плане модернизации национальной экономики «не гарантирует» вне усилий по преодолению действующих факторов «антиинновационности» инвесторов и всех хозяйствующих субъектов. Это касается, прежде всего, монополизации важнейших сфер хозяйствования, недостаточного уровня защиты прав собственников, инвесторов и инноваторов, крайне высокой экономической дифференциации населения и пр. Не отражает закон и ту важную истину, что переход от текущего планирования к среднесрочному и, тем более, к долгосрочному — это не просто увеличение горизонта планирования, не просто расширение круга планируемых показателей с использованием некоего сценарного варианта и пр. Это, прежде всего, последовательный переход от «планирования индикаторов» к планированию институциональных изменений, обеспечивающих, в свою очередь, глубокие изменения в отраслевой и территориальной структуре экономики, формирование эффективно действующих институтов рынка, конкуренции и предпринимательства и, как результат, повышение национальной конкурентоспособности, укрепление позиций страны в мировой экономике. В целом, это именно те требования, которые определяют собой основной «вектор» формирования и функционирования федерального звена в системе стратегического планирования в стране [5].

*Результаты исследования.* Можно предположить, что наибольшие правовые, экономические и институциональные трудности с реализацией практики стратегического планирования возникнут именно на субфедеральном уровне управления, т. е. на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления. В этом смысле правомерно предположить, что «пространственный срез» системы стратегического планирования будет иметь две составляющие. Во-первых, пространственную компоненту федерального

стратегического планирования, реализуемую через федеральную политику регионального развития и отражающую меру ответственности федерального центра за социально-экономическое развитие субъектов РФ, а также совокупность ресурсов и инструментов реализации этой ответственности. Во-вторых, «пространственный срез» системы стратегического планирования будет реализовываться через развитие практики такого планирования на субфедеральном уровне при ее согласовании со всеми документами стратегического планирования федерального центра. Как «две стороны одной монеты» эти составляющие и формируют собой современное представление о национальной стратегии регионального развития. Отвечает ли нынешняя версия закона о стратегическом планировании четкому выражению этого единства? Как мы полагаем, пока не в полной мере.

Здесь следует отметить, что в понимании сути стратегического планирования, его основных процедур, субъектов и объектов регулирования законопроект по стратегическому планированию по мере его доработки последовательно эволюционизировал в двух направлениях. Во-первых, в сторону децентрализации регулирования всей системы стратегического планирования, так как начальные версии документа в преимущественной мере описывали процедуры и документы стратегического планирования на федеральном уровне, а субфедеральный уровень управления как субъект такого планирования лишь упоминался. Во-вторых, содержание закона смещалось в сторону большего баланса равнозначных с макроэкономической точки зрения «отраслевого» и «пространственного» срезов стратегического планирования.

Однако приходится признать, что к моменту принятия 172-го ФЗ в полной мере достичь указанного баланса так и не удалось: роль субфедерального (особенно, муниципального) звена стратегического плана так и осталась зафиксированной в законе лишь фрагментарно; да и с пониманием сути пространственного «среза» стратегического планирования сохраняются многие неясности. Так, в процессе многократной переработки законопроекта перечень данного круга документов стратегического планирования посто-

янно модифицировался с постоянной переменной и даже игрой терминов «пространственный», «региональный», «территориальный» и пр. Судя по всему, специфику (целевую функцию) каждого слагаемого (документа) в данном «срезе» стратегического планирования на всех уровнях управления еще предстоит существенно конкретизировать [6].

Следует отметить, что в развитии методики и практики стратегического планирования в России сложилась парадоксальная ситуация. Традиционно лидером всех наиболее значимых экономических, институциональных и правовых новаций у нас выступает федеральный центр. Однако в смысле практики стратегического планирования федеральный центр оказался в роли явного аутсайдера. Так, к настоящему времени целый ряд субъектов РФ приняли свои законы о стратегическом планировании<sup>1</sup>; большинство регионов страны и многие муниципальные образования уже сейчас имеют большой опыт «стратегирования» социально-экономического развития. Это убедительно показал прошедший в октябре 2014 г. в Санкт-Петербурге уже XIII Форум по стратегическому планированию. Формально действуют и стратегии развития федеральных округов. Правда, пока эти «окружные стратегии» в преимущественной мере смотрятся не как самостоятельные разработки, призванные согласовать федеральный и региональный уровни планирования, а как механическая компиляция разного рода стратегий и программ развития субъектов РФ, входящих в состав соответствующего федерального округа.

Тенденции опережающего развития практики стратегического планирования на субнациональном (т. е. региональном и территориальном) уровне имеют место и за рубежом. На это указывает целый ряд исследований европейских авторов [7]. При этом одним из наиболее значимых документов Евросоюза является принятая в 2013 г. Хартия Европей-

ского планирования, затрагивающая именно вопросы территориального планирования, т. е. планирования развития отдельных регионов и городов данного союза. В Хартии Европейского планирования уделено значительное внимание пространственному аспекту планов. Здесь отмечено, что «пространственное планирование является практически единственным выражением равных возможностей для граждан и предприятий в наибольшей мере использовать свой потенциал, где бы они ни находились... Территориальное планирование обладает потенциалом координации политики...; основано на принципах гармоничного, сбалансированного, эффективного, устойчивого территориального развития. ... Оно воплощает в себе принцип subsidiarity» [8].

Однако не устаревает та истина, что эффективное планирование пространственного развития и использование элементов экономического стратегирования на субнациональном уровне возможны, только если системное стратегическое планирование стало «нормой» на высшем уровне управления. Между тем, все попытки федерального центра в России разработать некую долговременную стратегию социально-экономического развития страны за два последних десятилетия особого успеха не имели. Если некие документы официально и принимались (типа «Концепции 2020» или различных документов, определяющих средне- и долгосрочные перспективы деятельности Правительства РФ), то они, как правило, не «доживали» и до середины срока своего действия. После этого они либо формально заменялись другими аналогичными документами, либо просто утрачивали свою значимость как практического ориентира государственной политики, в том числе и по вопросам пространственного развития.

Впрочем, и насчет стратегических разработок, выполненных на субфедеральном уровне, не стоит особенно обольщаться. Все это, как показывает анализ, весьма интересные и нужные документы. Работа над ними в любом случае очень остается очень продуктивной для понимания проблем и перспектив развития каждого региона и каждой муниципальной территории. Но все же, все эти стратегии — преимущественно презентационные материалы, некие экономические или инвестиционные манифесты и декларации.

<sup>1</sup> Так, в Ленинградской области закон о стратегическом планировании был принят еще в 2006 г. Напротив, Закон Московской области № 20/2015-ОЗ «О стратегическом планировании социально-экономического развития Московской области» был принят в феврале 2015 г., т. е. накануне аналогичного законодательного продвижения на федеральном уровне.



Эти документы разнородны методологически и содержательно, имеют разный временной горизонт, да и в целом более рассчитаны на внешний эффект, чем на роль рабочей программы действий региональной или муниципальной администрации, тем более, программы их действий на долговременную перспективу.

Переход экономического стратегирования, в том числе и в региональном звене управления, на качественно новый уровень связан с обеспечением тесного согласования документов стратегического планирования федерального и регионального уровня, а также тех инструментов экономической политики, которые будут обеспечивать реализацию определенных планами приоритетов и конкретных индикаторов. Предполагается, что основную роль в таком согласовании должны сыграть те основополагающие документы, которые относятся к так называемому пространственному срезу федерального стратегического планирования. В этом направлении ФЗ № 172 предусматривает разработку таких важных документов пространственного стратегического планирования, как «Стратегия пространственного развития», а также «Основы государственной политики регионального развития» для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации. Как уже отмечалось, водораздел этих документов пока не совсем ясен, особенно с учетом того, что на субфедеральном уровне формально не снимается и задача так называемого планирования территориального развития.

Идею подготовки названных документов стратегического планирования следует признать очень конструктивной, но следует иметь в виду, что за последние 20 лет попытки разработать подобные документы в Российской Федерации предпринимались неоднократно, однако успеха они так и не имели. Так, например, в начале 2000-х гг. была предпринята попытка реализовать приоритеты политики регионального развития и экономического выравнивания субъектов РФ через специальную федеральную целевую программу [9]. Программа формально была рассчитана на 15 лет, но уже с 2006 г. она была свернута. По-видимому, в данном случае возобладало понимание того, что решение такой сложной и масштабной задачи,

как экономическое выравнивание регионов, как и всей совокупности задач федеральной политики регионального развития, просто несообразно возможностям тех ресурсов и практических инструментов, которые могут быть задействованы в рамках одной государственной программы.

Совсем недавно Правительство России после длительной паузы в системном обращении к вопросам регионального характера утвердило две государственные программы, имеющие непосредственное отношение к разработке и реализации стратегии регионального развития в России. Это программы «Региональная политика и федеративные отношения» и «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>. Однако в их нынешнем виде ни ту, ни другую программу при всей их значимости нельзя считать целостным отражением целей и инструментов федеральной политики регионального развития. По сути мы находимся в ситуации, когда содержание, основные институты и инструменты федеральной политики регионального развития и, главное, пути их согласования приходится осмысливать практически заново.

Полагаем, что на федеральном уровне такой документ, как «Стратегия пространственного развития», в современных условиях должен содержательно тяготеть к традиционному представлению о планировании размещения производительных сил (в той мере, в какой сегодня это вообще остается в пределах регулятивного воздействия со стороны государства), включая выбор оптимального баланса между задачами «экономического выравнивания» и ставкой на опережающее развитие регионов – лидеров инновационной модернизации российской экономики. В свою очередь, «Основы государственной политики регионального развития» должны быть ориентированы на формулировку целей и инструментов федерального воздействия на соци-

<sup>2</sup> Программы утверждены соответственно Распоряжением Правительства РФ № 435-р от 26.03.2013 г. и Распоряжением Правительства РФ № 376-р от 18.03.2013 г.

ально-экономическое развитие различных групп регионов России (наиболее предпочтительно – на основе их типизации) с использованием системы государственных программ, инвестиционных проектов, федеральных институтов развития и пр. Как свидетельствует информация на сайте Минэкономразвития РФ, в настоящее время идет подготовка Указа Президента РФ, касающегося ключевых принципов, главных целей и задач государственной политики регионального развития. Предполагается, что в данном документе целью федеральной политики регионального развития будет обозначено обеспечение устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации через максимально полное раскрытие потенциала саморазвития регионов и городов, создание комфортной среды жизнедеятельности граждан, преодоление существующих здесь значительных межрегиональных различий [10]<sup>3</sup>.

**Как укрепить региональное звено стратегического планирования?** В связи с перспективами развертывания системы стратегического планирования в регионах и муниципалитетах России сегодня наиболее значимыми представляются три вопроса, которые активно прозвучали на Форуме по стратегическому планированию 2014 г. и, видимо, вновь будут обсуждаться на аналогичном форуме 2015 г.

Во-первых, в связи с тем, что регионы и, тем более, муниципалитеты России характеризуются существенными различиями в формировании нормативно-правовой и методической базы стратегического планирования, а также в разработке долговременных документов территориального социально-экономического развития, закономерно возникает вопрос о целесообразности пилотной апробации системы регионального стратегического планирования первоначально в нескольких субъектах РФ. Здесь вспоминается опыт реализации ФЗ № 131 по местному самоуправлению, когда одновременный разовый переход к новым экономико-правовым

началам муниципальной организации был заменен трехлетним переходным периодом. При всей проблематичности основных положений реформы местного самоуправления согласно закону 2003 г. (особенно в его начальной версии) введение переходного периода позволило существенно повысить адаптивность основных положений реформы к условиям различных регионов России и тем самым снять возможную дезорганизацию муниципального управления на местах. Однако надо сказать, что на форуме 2014 г. предложение о предварительной пилотной апробации положений ФЗ № 172 в ряде регионов России поддержки со стороны представителей Минэкономразвития РФ не получило.

В-вторых, остается не вполне разъясненным вопрос о том, какую позицию в практике стратегического планирования должны занять теперь регионы и муниципалитеты, где эта работа уже ведется и/или уже имеются действующие (утвержденные) стратегии. Или им необходимо срочно готовить новые стратегические документы, или сохранять и исполнять действующие стратегии, ожидая пока федеральный центр в достаточной мере конкретизирует свое понимание содержания и методики стратегического планирования в соответствующем круге подзаконных нормативно-правовых актов и методологических разработок. Это касается также порядка и сроков переработки ранее уже принятых региональных законов о стратегическом планировании, которыми, в частности, состав документов стратегического планирования в том или ином субъекте РФ, процедуры работы над ними и пр. определяются иначе, нежели это «диктуется» субъектам РФ соответствующей статьей ФЗ № 172 (это – стратегия социально-экономического развития субъекта РФ; прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период; бюджетный прогноз на долгосрочный период; прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития; государственные программы субъекта РФ; схема территориального планирования субъекта РФ).

Наконец, в-третьих, формируя нормативно-правовую, методическую и институциональную базу стратегического планирования

<sup>3</sup> Как предполагается, данный документ заменит собой Указ Президента РФ № 803 от 03.06.1996 г. «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», которым были утверждены «Основные положения региональной политики в Российской Федерации».

на субфедеральном уровне, следует одновременно решить вопрос и о том, что необходимо сделать для экономической обеспеченности этого планирования?

В настоящее время сформировалась убежденность в том, что повода для скоропалительного свертывания действующих региональных и муниципальных стратегий нет [11]. И дело не только в отсутствии всего круга нормативно-правовых и методических документов, определяющих основное содержание системы документов стратегического планирования на уровне субъектов РФ. Важно и другое условие: для того чтобы такие стратегические документы регионального уровня могли получить реально «работающий статус», тем более, на долговременную перспективу, они должны опираться на некую систему «вводных» данных с федерального уровня.

Это достоверные данные на весь горизонт стратегического планирования: о межбюджетных трансфертах; об объемах и условиях получения средств федеральных государственных программ; об ожидаемых в этот период налоговых новациях, затрагивающих доходную часть региональных бюджетов; об установках по увеличению оплаты труда бюджетников; прогнозы по основным видам тарифов, и пр. Однако сегодня практики такого информационно-методического обеспечения регионального стратегического планирования не существует (основные требования к нему просто нигде не прописаны). Это существенно сдерживает всю работу по социально-экономическому стратегированию на субфедеральном уровне, а также сужает ее практическую значимость.

Все это позволяет полагать, что, возможно, самое «больное место» ФЗ № 172, особенно в том что касается реализации его положений на субфедеральном уровне управления, — это ресурсная (экономическая) сторона стратегического планирования. Прежде всего, здесь видится одно существенное противоречие. Заявленным в ФЗ № 172 долговременным горизонтом 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 не

равноценная замена [12]. 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, модель стратегического планирования уместна и продуктивна только тогда, когда преобладающее место в управлении социально-экономическим развитием 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 даже обременительно. Финансовая ситуация для большинства регионов 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 РФ от тех или иных каналов поступления средств из федерального бюджета (т. е. от межбюджетных отношений в широком смысле).

Финансово-бюджетные отношения остаются той сферой экономики, где тенденции централизации сохраняются и в целом остаются на очень высоком уровне, не характерном для большинства федеративных государств современного мира. Традиционно в этом плане внимание акцентируется на межуровневом распределении ресурсов бюджетной системы (об этом — далее). 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 экономических и социальных процессов на территориальном уровне.

Что касается межбюджетных отношений, то при некоторых колебаниях степень цен-

трализации доходного потенциала бюджетной системы РФ на стадии его первичного распределения постепенно возрастала. Так, в 2014 г. доля федерального бюджета в консолидированном бюджете Российской Федерации (без учета государственных и территориальных внебюджетных фондов) планировалась Минфином 37,7 %, тогда как 10 лет назад этот показатель находился на уровне 40 % и более, а в начале 1990-х гг. даже превышал 50 %. Все установки на то, чтобы последовательно увеличивать долю так называемых «финансово самодостаточных» регионов России<sup>4</sup>, раз за разом проваливаются. Их число, по сути, неуклонно сокращается, а это далеко не лучший экономический «фон» для реализации практики стратегического планирования на региональном уровне.

В последние два года глубокий кризис региональных и муниципальных финансов стал еще более очевиден. В 2013–2014 гг. за счет собственных налоговых и неналоговых доходов смогли обеспечить собственные расходы (без учета субвенций) только четыре региона – г. Москва, Московская область, Санкт-Петербург и Ямало-Ненецкий округ. В 2012 г. таких регионов было 10, в 2011 г. – 11. Продавливание идеи любой ценой выполнить требования так называемых «майских указов» привело к растущему дефициту региональных бюджетов и необходимости покрывать этот дефицит все новыми и новыми заимствованиями. На 1 марта 2015 г. государственный долг субъектов РФ в целом по России составил 2136 трлн р., а муниципальный долг – свыше 300 млрд р.

По данным Минфина об исполнении бюджетов за 2014 г. отношение объема государственного долга субъектов РФ к доходам региональных бюджетов без учета безвозмездных поступлений на 1 января 2015 г. составило 36 % (на 1 января 2014 г. – 33 %). Для ряда регионов объем накопленных обязательств достиг критической отметки. По итогам 2014 г. государственный долг 10 ре-

гионов превысил 100 % объема доходов без учета безвозмездных поступлений, еще у 19 субъектов – превысил 75 % (на 1 января 2014 г. – 7 и 23 региона соответственно). На 1 января 2015 г. у 30 регионов страны (на 1 января 2014 г. – 28) отношение объема платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к общей сумме поступивших налоговых, неналоговых доходов и дотаций превысило 20 % [13]. Фактически многие регионы уже ни при каких обстоятельствах сами погасить свои долги не смогут. Какое уж тут «стратегическое планирование»!

Но дело не только в достаточности и устойчивости бюджетного финансирования всех мер стратегического планирования в регионах, но и в том, каким образом эти средства направляются на указанные цели. Так, закон № 172 говорит о необходимости согласования и целевого регулирования пространственного «среза» действующих государственных программ и – важно добавить – различных «институтов развития», хотя никакого конкретного механизма такого несуществующего ныне согласования закон пока не предлагает. Остается не решенным крайне важный для практики стратегического планирования вопрос о том, на каких принципах определяется состав государственных программ, особенно, программ территориального развития. Если состав всех прочих («отраслевых») программ очевиден – он откровенно тяготеет к более-менее полному «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 именно эти регионы (макрорегионы), а не другие? Кому отдается предпочтение? Самым слабым регионам? Самым проблемным? Самым отдаленным? Или просто самым лояльным и/или политически значимым руководителям? Почему регионы, долгое время выступающие бенефициарами таких целевых федеральных программ, причем, на очень крупные суммы, наряду с другими субъектами РФ продолжают получать средства через традиционные механизмы межбюджетных отношений, даже если они для них уже и не столь значимы?

<sup>4</sup> Это субъекты Федерации, не получающие дотации на общее финансовое выравнивание, дотации на компенсацию потерь бюджетов, возникающих при разграничении полномочий, а также дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов (для Крыма и Севастополя дотации определяются особым образом).



**Распределение по типам муниципальных образований России в зависимости от финансовой самостоятельности в 2013 году**

Доля МБТ (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов, %	Доля МО с соответствующей долей МБТ в общем их количестве, %				
	Все МО	Муниципальные районы	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения
Менее 10	5,1	0,9	8,7	10,2	5,0
В том числе МО, не получающие МБТ (без субвенций), и доходы по дополнительным нормативам	1,3	0	0	1,3	0,6
10–30	9,3	7,5	21,6	18,5	8,4
30–70	34,6	39,8	50,2	48,5	32,5
Свыше 70	49,7	51,7	18,9	21,4	53,5

Примечание. МО – муниципальные образования; МБТ – межбюджетные трансферты.

Вопрос этот крайне значим для политики регионального развития, особенно если учесть, что в сфере финансовых взаимодействий федерального центра и регионов происходят изменения, при которых роль (доля) традиционных механизмов межбюджетных отношений (дотации, субсидии и субвенции) сокращается, а роль программного (со)финансирования – увеличивается. 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 превысила объемы межбюджетных трансфертов, однако итоговый пространственный «срез» этих программ и инвестиций никак целевым образом не планируется и не отслеживается. Так, в 2014 г. сумма расходов на федеральные программы и непрограммную часть федеральной адресной инвестиционной программы составила порядка 1,5 трлн р., а на межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета – порядка 700 млрд р.

Наиболее мощный на сегодня инструмент региональной политики государства пока действует как «невидимая рука», но только не «невидимая рука рынка», о который мы привыкли говорить, а как «невидимая рука государства». В итоге, те или иные формы (объемы) участия субъектов РФ в реализации государственных программ оказываются

практически непредсказуемыми, особенно на долговременную перспективу. По сути, 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. Все это – очень серьезные препятствия к осуществлению планов стратегического развития в субъектах РФ и, особенно, в муниципальных образованиях России [14]<sup>5</sup>.

Действительно, финансово-бюджетная ситуация в муниципальном звене управления складывается весьма негативно. Имеющаяся картина его нынешних финансовых «потенций» вообще едва ли соответствует экономическим реалиям стратегического планирова-

<sup>5</sup> Кроме того, следует учесть, что согласно ФЗ № 172 (ст. 39) в муниципальном звене управления практика стратегического планирования распространяется только на городские округа и муниципальные районы, да и то довольно пространно, по сути, в виде некоего опциона (принцип обязательности четко не сформулирован). Мы полагаем, что во всех муниципальных образованиях формирование всего или специально обозначенного блока документов стратегического планирования должно быть признано законом обязательным. Здесь должно быть обеспечено полное согласование требований ФЗ № 172 по стратегическому планированию и ФЗ № 131 по общим принципам организации местного самоуправления в Российской Федерации.

ния как такового. По данным мониторинга Минфина, по итогам 2013 г. дотационность свыше 30 % имели в России 91,6 % всех муниципальных районов и 69,1 % городских округов (см. таблицу).

Однако никакие дотации (или замещающие их нормативы налоговых отчислений) не могут «подтянуть» бюджетную обеспеченность большинства муниципалитетов до минимально необходимого уровня. Например, по оценке Всероссийского совета муниципальных образований, нормативные (т. е. экспертно обчисленные) расходные обязательства российского местного самоуправления оцениваются суммой около 5 трлн р. Однако их фактически располагаемые финансовые ресурсы определяются ныне суммой примерно в 3,4 трлн р. Другими словами, имеет место дисбаланс в размере около более 1,5 трлн р. [15]<sup>6</sup>. Естественно, что в таких условиях приоритетом бюджетной политики выступает не финансирование «стратегических планов», а ежедневный поиск покрытия самых насущных текущих нужд. Налоговые полномочия муниципального управления и, значит, его возможности регулирования экономического развития территорий усечены до минимума. Например, в соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления вправе устанавливать и вводить местные налоги. Однако на деле это конституционное положение не работает. Органы местного самоуправления могут только вводить налоги, установленные федеральным законодателем (а их только два). Между тем и зарубежный опыт показывает, что национальное стратегическое планирование невозможно, если в него полноценно не включено муниципальное звено публичного управления [16].

Было бы неверно думать, что решение проблемы устойчивой бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов как фактора их «готовности» к практике стратегического планирования лежит исключительно в сфере бюджетно-перераспределительных отношений. Скажем, в виде возврата к ранее имевшемуся в Бюджетном кодексе РФ обязательному соотношению 50 на 50 при первич-

ном распределении доходов консолидированного бюджета России между федерацией и ее регионами. Укрепить и диверсифицировать налоговую базу региональных бюджетов, конечно, необходимо, но эта мера должна ориентироваться не просто на «перелив» средств, а на создание соответствующих стимулов для регионов по расширению и более полному использованию их налоговой базы (взамен существующей сегодня крайне сомнительной практики предоставления различных «премиальных» дотаций). Например, с учетом приоритетов модернизации российской экономики в качестве такого стимулирующего шага можно было бы рассмотреть возврат к зачислению в бюджеты субъектов РФ определенного норматива налога на добавленную стоимость (НДС), так как экономика инноваций как раз и ассоциируется с высокой долей добавленной стоимости в производимом продукте. Существенное расширение финансовой базы стратегического планирования в регионах возможно за счет более активного использования практики государственно-частного партнерства [17], однако этот аспект долговременной экономической стратегии регионов явно недостаточно представлен в ФЗ № 172, а работа над соответствующим федеральным законом никак не может прийти к завершению [18].

Дальнейшие исследования в этом направлении должны содействовать успешному переходу к практике стратегического планирования, в частности, помочь восполнить перечисленные отдельные пробелы соответствующего федерального закона, а также конкретизировать его основные положения и процедуры в соответствующем блоке нормативно-правовых и методических документов на всех уровнях управления. Дальнейшие исследования и научно-практические разработки также должны быть нацелены на то, чтобы более конкретно, в предметном плане выявить особенности целей и процедур стратегического планирования на субфедеральном (региональном и муниципальном) уровне. Необходимо обосновать целый комплекс предложений, позволяющих стабилизировать финансово-экономические основы стратегического планирования в регионах и муниципалитетах. Это предполагает важность разра-

<sup>6</sup> См. также: Материалы Заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, г. Иваново, 26 мая 2014 г. URL: [www.kremlin.ru/transcripts/21097](http://www.kremlin.ru/transcripts/21097)

ботки и реализации качественно новой модели бюджетного федерализма, 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.

Отсюда логически вытекает еще один важный момент – необходимость научно обосновать пути отражения в ФЗ № 172 специфики стратегического планирования в российских условиях, характеризующихся исключительной неоднородностью экономического пространства страны. Пока же закон исходит из ошибочной посылки об универсальности целей, методов и институтов стратегического планирования для всех регионов России, игнорируя объективную необходимость их типизации и как объектов и как субъектов такого планирования, целесообразность обоснования и внесения элементов гибкости в политику регионального развития в ее широком понимании (распределение полномочий, инвестиционных ресурсов, межбюджетные от-

ношения и пр.), сделав ее опорой ту или иную типизацию субъектов РФ [19].

В федеральной политике регионального развития необходимо отказаться от буквального понимания конституционного равноправия субъектов РФ, принимая во внимание качественно различный уровень социально-экономического развития регионов, различную степень их готовности к переходу на инновационный путь развития. Такое отступление может допускаться исключительно в целях постепенного выравнивания их социально-экономического развития, исходя из обусловленного объективными различиями регионов. Для каждой из указанных групп субъектов необходимо научно обосновать и законодательно прописать не только особые подходы к реализации практики стратегического планирования, но и специфические формы их взаимодействия с федеральным центром как объектов политики регионального развития.

Статья подготовлена в рамках задания № 26.1303.2014/К на выполнение научно-исследовательской работы в рамках проектной части государственного задания в сфере научной деятельности.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федер. закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. (в тексте – ФЗ № 172).
2. **Кириченко И.А.** Проблемы стратегического планирования инновационного развития производственного комплекса Российской Федерации // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2014. № 4. С. 71–84; **Сухарев О.С.** Государственное стратегическое планирование и направления развития экономики России // Экономическое возрождение России. 2014. № 2. С. 26–36; **Наймушин В.** Задача инновационного развития и перспектива ее решения // Экономист. 2014. № 10. С. 24–35.
3. **Глигич-Золотарева М.В.** Старые проблемы и новые подходы к стратегическому планированию в России // Федерализм. 2014. № 3. С. 83–94; **Бухвальд Е.М., Погребинская В.А.** Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // Федерализм. 2014. № 4. С. 21–36.
4. **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.
5. **Яговкина В.А.** О применении норм Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Практика муниципального управления. 2014. № 9. С. 20–28.
6. **Кузык Б.Н.** О формировании системы стратегического управления модернизацией и развитием российской экономики // Экономические стратегии. 2014. № 2. С. 24–29; **Юшкова Н.Г.** Стратегическая направленность планирования пространственного развития региональных систем и императивы государственного управления // Регион. 2014. № 3. С. 94–112.
7. **Cremer-Schulte D.** With or Without You? Strategic Spatial Planning and Territorial Re-Scaling in Grenoble Urban region // Planning Practice & Research. June 2014, vol. 29, is. 3, pp. 287–301; **Balducci A., Pasqui G. Fedeli V.** Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. In: City of Cities: a project for Milan. In: Urban and Regional Planning and Development Series. Farnham, England: Ashgate, 2010, pp. 130–136 (e-Book); **Hermelin Brita.** Spatial Strategic Planning in the Stockholm Region. Discourses on the Space-

economy and Growth Factors // *European Planning Studies*. January 2009, vol. 17, is. 1, pp. 131–148.

8. The Charter of European Planning. The Vision for Cities and Regions – Territories of Europe in the 21st Century. Barcelona 2013, pp. 22–23. Документ с сайта: The European Council of Spatial Planners. URL: [www.ceu-ectp.eu](http://www.ceu-ectp.eu)

9. О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 года): Постан. Правительства РФ № 717 от 11.10.2001 г.

10. URL: [http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20150429\\_01](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20150429_01)

11. **Луговской Р.** Новое законодательство в сфере стратегического планирования в Российской Федерации // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 8. С. 20–23.

12. Положение о долгосрочном бюджетном прогнозе в бюджетном процессе. Уст. Федер. законом № 283-ФЗ от 04.10.2014 г., в ред. Федер. закона от 24.11.2014 г.

13. URL: [http://minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/](http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/)

14. **Галак Е.Я.** Новые подходы к стратегическому планированию развития муниципальных образований в Российской Федерации // Практика муниципального управления. 2014. № 3. С. 14–19;

**Бухвальд Е.** Местное самоуправление в системе стратегического планирования // Самоуправление. 2014. № 7–8. С. 11–14.

15. **Тимченко В.С.** Местное самоуправление в России: что в будущем? // Самоуправление. 2014. № 2. С. 13–16.

16. **Olesen K.** Richardson, T. Strategic Planning in Transition: Contested Rationalities and Spatial Logics in Twenty-First Century Danish Planning Experiments // *European Planning Studies*. October 2012, vol. 20, is. 10, pp. 1689–1706.

17. **Косинова Н.Н., Попова Л.В.** Государственно-частное партнерство в стратегическом планировании социально-экономического развития региона (на примере Волгоградской области) // Региональная экономика. Юг России. 2012. № 13. С. 326–334.

18. Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации : законопроект № 238827-6.

19. **Валентей С.Д., Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В.** Тренды развития российских регионов // Экономика региона. Институт экономики УРО РАН. Екатеринбург. 2014. № 3(39). С. 9–22; **Бухвальд Е.М.** Пространственные проблемы перехода к экономике инноваций : глава в моногр. // Инновации в сфере современного российского права и экономических процессов. М.: Институт проблем рынка РАН. 2014. С. 161–174.

## REFERENCES

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федер. закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. (в тексте – ФЗ № 172). (rus)

2. **Kirichenko I.A.** Problemy strategicheskogo planirovaniia innovatsionnogo razvitiia proizvodstvennogo kompleksa Rossiiskoi Federatsii. *Vestnik Instituta ekonomiki. Rossiiskoi akademii nauk*. 2014. № 4. С. 71–84. (rus); **Sukharev O.S.** Gosudarstvennoe strategicheskoe planirovanie i napravleniia razvitiia ekonomiki Rossii. *Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii*. 2014. № 2. С. 26–36. (rus); **Naimushin V.** Zadacha innovatsionnogo razvitiia i perspektiva ee resheniia. *Ekonomist*. 2014. № 10. С. 24–35. (rus)

3. **Gligich-Zolotareva M.V.** Starye problemy i novye podkhody k strategicheskomu planirovaniu v Rossii. *Federalizm*. 2014. № 3. С. 83–94. (rus); **Bukhval'd E.M., Pogrebinskaia V.A.** Strategicheskoe planirovanie v Rossii: istoricheskii opyt i realii ekonomiki. *Federalizm*. 2014. № 4. С. 21–36. (rus)

4. **Uskova T.V., Chekavinskii A.N.** Zakon o strategicheskome planirovanii v Rossiiskoi Federatsii: dostoinstva i nereshennye voprosy (ekspertnaia otsenka). *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*. 2014. № 4(34). С. 63–67. (rus)

5. **Iagovkina V.A.** O primenenii norm Federal'nogo zakona «O strategicheskome planirovanii v Rossiiskoi

Federatsii». *Praktika munitsipal'nogo upravleniia*. 2014. № 9. С. 20–28. (rus)

6. **Kuzyk B.N.** O formirovanii sistemy strategicheskogo upravleniia modernizatsiei i razvitiem rossiiskoi ekonomiki. *Ekonomicheskie strategii*. 2014. № 2. С. 24–29. (rus); **Iushkova N.G.** Strategicheskaiia napravlennost' planirovaniia prostranstvennogo razvitiia regional'nykh sistem i imperativy gosudarstvennogo upravleniia. *Region*. 2014. № 3. С. 94–112. (rus)

7. **Cremer-Schulte D.** With or Without You? Strategic Spatial Planning and Territorial Re-Scaling in Grenoble Urban region. *Planning Practice & Research*. June 2014, vol. 29, is. 3, pp. 287–301. (rus); **Balducci A., Pasqui G., Fedeli V.** Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. In: City of Cities: a project for Milan. In: Urban and Regional Planning and Development Series. Farnham, England: Ashgate, 2010, pp. 130–136 (e-Book). (rus); **Hermelin Brita.** Spatial Strategic Planning in the Stockholm Region. Discourses on the Space-economy and Growth Factors. *European Planning Studies*. January 2009, vol. 17, is. 1, pp. 131–148. (rus)

8. The Charter of European Planning. The Vision for Cities and Regions – Territories of Europe in the 21st Century. Barcelona 2013, pp. 22–23. Dokument s saita: The European Council of Spatial Planners.

URL: [www.ceu-ectp.eu](http://www.ceu-ectp.eu) (rus)

9. O federal'noi tselevoi programme «Sokrashchenie razlichii v sotsial'no-ekonomicheskom razvitiu regionov Rossiiskoi Federatsii (2002–2010 gg. i do 2015 goda): Postan. Pravitel'stva RF № 717 ot 11.10.2001 g. (rus)

10. URL: [http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20150429\\_01](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20150429_01) (rus)

11. **Lugovskoi R.** Novoe zakonodatel'stvo v sfere strategicheskogo planirovaniia v Rossiiskoi Federatsii. *Problemy teorii i praktiki upravleniia*. 2014. № 8. S. 20–23. (rus)

12. Polozhenie o dolgosrochnom biudzhетnom prognoze v biudzhетnom protsesse. Ust. Feder. zakona № 283-FZ ot 04.10.2014 g., v red. Feder. zakona ot 24.11.2014 g. (rus)

13. URL: [http://minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/](http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/) (rus)

14. Sm.: **Galak E.Ia.** Novye podkhody k strategicheskomu planirovaniu razvitiia munitsipal'nykh obrazovaniu v Rossiiskoi Federatsii. *Praktika munitsipal'nogo upravleniia*. 2014. № 3. S. 14–19. (rus)

15. **Timchenko V.S.** Mestnoe samoupravlenie v

Rossii: chto v budushchem? *Samoupravlenie*. 2014. № 2. С. 13–16. (rus)

16. **Olesen K.** Richardson, T. Strategic Planning in Transition: Contested Rationalities and Spatial Logics in Twenty-First Century Danish Planning Experiments. *European Planning Studies*. October 2012, vol. 20, is. 10, pp. 1689–1706. (rus)

17. **Kosinova N.N., Popova L.V.** Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v strategicheskome planirovaniu sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia regiona (na primere Volgogradskoi oblasti). *Regional'naiia ekonomika. Iug Rossii*. 2012. № 13. S. 326–334. (rus)

18. Ob osnovakh gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossiiskoi Federatsii : zakonoproekt № 238827-6. (rus)

19. **Valentei S.D., Bakhtizin A.R., Bukhval'd E.M., Kol'chugina A.V.** Trendy razvitiia rossiiskikh regionov. *Ekonomika regiona. Institut ekonomiki URO RAN. Ekaterinburg*. 2014. № 3(39). S. 9–22. (rus); **Bukhval'd E.M.** Prostranstvennye problemy perekhoda k ekonomike innovatsii : glava v monogr. *Innovatsii v sfere sovremennogo rossiiskogo prava i ekonomicheskikh protsessov*. M.: Institut problem rynka RAN. 2014. S. 161–174. (rus)

**БАБКИН Александр Васильевич** – профессор Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, доктор экономических наук.

195251, ул. Политехническая, д. 29, Санкт-Петербург, Россия. E-mail: [industry@spbstu.ru](mailto:industry@spbstu.ru)

**BAVKIN Aleksandr V.** – Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University.

195251. Politechnicheskaya str. 29. St. Petersburg. Russia. E-mail: [industry@spbstu.ru](mailto:industry@spbstu.ru)

**БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич** – заведующий центром федеративных отношений и регионального развития Института экономики РАН, доктор экономических наук.

117218, Нахимовский пр., д. 32, г. Москва, Россия. E-mail: [buchvald@mail.ru](mailto:buchvald@mail.ru)

**BUKHVALD Evgenii M.** – Institute of Economics RAS.

117218. Nakhimovskiy av. 32. Moscow. Russia. E-mail: [buchvald@mail.ru](mailto:buchvald@mail.ru)