



УДК 332.02

© Г. П. Гаврилова, О. Д. Хайхадаева

Проблемы реализации Федерального Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Аннотация: В данной статье описывается Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Описываются проблемы по его реализации и предложены пути их решения.

Ключевые слова: федеральный закон, планирование, стратегия, стратегирование.

© G. P. Gavrilov, O. D. Hayhadaeva

Problems of realization of the Federal Law "On the strategic planning in the Russian Federation"

Abstract: This article describes the Federal Law "On the strategic planning in the Russian Federation." It describes the problems of implementation and ways to solve them.

Keywords: federal law, planning, strategy, strategy development.

Принятый федеральный закон №172 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] сменил действовавший Федеральный ФЗ № 115-ФЗ от 20.07.1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», а также Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в РФ» № 536 от 12.05.2009 г. Подготовка закона по стратегированию заняла около 7 лет. Изучение ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее ФЗОСП) и Указа Президента РФ «Об основах стратегического планирования в РФ», отмененных



ФЗ №115 от 20.07.1995 г. и показало, что они в большей степени различны. В них используются не совпадающие определения стратегического планирования, а также его принципов. ФЗОСП более широко рассматривает практику государственного управления, чего нет в отмененных актах.

В данном документе стратегическое планирование понимается как системный процесс, включающий все ключевые моменты управления, различные стадии принятия решений и временные горизонты постановки целевых индикаторов плана, описаны единые правовые требования и институциональные основы стратегического планирования и программно-целевого управления социально-экономического развитием на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном).

К преимуществам ФЗОСП следует отнести его объединительный характер исторического опыта стратегического планирования в России и СССР [2], однако пока еще сохраняет в себе многие недостатки правового, институционального и процедурного характера. Одним из недостатков является отсутствие экономико-правовых механизмов и конкретных институтов, призванных выполнять устойчивую реализацию стратегических планов, а также их ресурсное обеспечение. Еще одним недостатком является обеспечение защищенности стратегических планов страны и ее регионов от негативного воздействия, особенно обстоятельств внешнего порядка [3].

ФЗ в меньшей мере выражает мысль, что стратегическое планирование является необходимым условием инновационной модернизации. Также ФЗ не отражает то, что переход от текущего планирования к среднесрочному и долгосрочному — это поэтапный переход от «планирования индикаторов» к планированию институциональных изменений, выполняющих 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, а не просто увеличение горизонта планирования, не



просто расширение круга планируемых показателей с использованием некоего сценарного варианта и пр. В целом, это именно те требования, которые определяют собой основной «курс» составления и функционирования федерального звена в системе стратегического планирования в стране [5].

Наибольшие правовые, экономические и институциональные трудности с реализацией практики стратегического планирования могут возникнуть именно на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления. В этом смысле допустим, что «пространственный срез» системы стратегического планирования имеет два уровня. Первое, Первый уровень касается пространственной компоненты 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. Второй уровень – это «пространственный срез» системы стратегического планирования, который будет выполняться на региональном и муниципальном уровне с обязательным согласованием со всеми документами стратегического планирования федерального центра. Не факт, что сумма всех 83-х субъектных стратегий будет равна национальной стратегии. Предстоит громадный по трудоемкости процесс согласовательных процедур, итогом которого может стать афоризм «Хотели как лучше, а получилось как всегда».

На момент принятия ФЗОСП достичь баланса равновесия в полной мере не удалось: роль субфедерального и, особенно, муниципального звена стратегического плана так и осталась лишь фрагментарно зафиксирована в законе. В процессе переработки законопроекта постоянно менялись термины «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 [2]



За рубежом также развиваются практики стратегического планирования на региональном и территориальном уровне. На это указывает целый ряд исследований европейских авторов [6]. Одним из наиболее значимых документов Евросоюза является принятая в 2013 г. Хартия Европейского планирования, затрагивающая именно вопросы территориального планирования. В Хартии Европейского планирования уделено большое внимание пространственному аспекту планов. Здесь отмечено, что «пространственное планирование является практическим 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 субсидиарности» [6]

Однако существует истина, что эффективное планирование пространственного развития и использование элементов экономического стратегирования на субнациональном уровне возможны тогда, когда системное стратегическое планирование является нормой на высшем уровне управления. Однако в федеральном центре России нет успешных стратегий социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. При этом, долгосрочность отечественных программных документов расходится с зарубежными подходами, в которых долгосрочность измеряется от 25 лет и выше. Кроме того, многие из принятых долгосрочных документов действовали максимум до середины своего срока, затем они замещаются другими, либо утрачивают свою значимость.

Переход на методологию экономического стратегирования связан с достаточным накоплением практики государственного регулирования рыночной экономики в России. ФЗОСП № 172 предполагает разработку таких важных документов пространственного стратегического планирования, как «Стратегия пространственного развития», «Основы государственной политики регионального



развития», а также выделение макрорегиона в составе двух и более субъектов РФ, для которых также допускается разработка документов стратегического планирования (см. ст. 3 ФЗ №172 от 28.06.2014 г.) для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации.

«Стратегия пространственного развития должна оптимально балансировать «экономическое выравнивание» путем опережающего развития регионов, а «Основы государственной политики регионального развития» должны быть ориентированы на формулировку целей и инструментов федерального воздействия на социально-экономическое развитие различных групп регионов России

Внедрение системы стратегирования, по нашему убеждению, предполагает решение трех наиболее значимых вопросов.

Во-первых – это предварительная апробация пунктов ФЗ № 172, по аналогии с успешным опытом по реализации ФЗ – 131 по местному самоуправлению. Однако это предложение пока не поддержано Министерством экономического развития РФ.

Во-вторых, остается непонятной временная субординация процессов разработки стратегий: что первично, что вторично и третично. В настоящее время все регионы приступили к разработке Стратегий, не имея ориентиры в лице национальных стратегий. То же самое и на муниципальном уровне. Последние в недоумении из-за отсутствия региональных Стратегий.

И, в-третьих, как должен действовать механизм согласованных процедур региональных стратегий в федеральном центре. Если нет общего, равнодействующего вектора развития страны в целом?

В настоящее время сформировалась убежденность в том, что повода для скоропалительного свертывания действующих региональных и муниципальных программных документов нет [3]. Дело в том, что теперь все нормативно-правовые и методические документы регионального и муниципального уровня должны опираться на разработки федерального уровня. Это, прежде всего,



достоверные данные на весь горизонт стратегического планирования. Однако в формирующемся региональном стратегическом планировании такой практики не существует, что сдерживает всю работу по социально-экономическому стратегированию на местном уровне, а также сужает ее практическую значимость.

В ФЗОСП № 172 имеется одно существенное противоречие между долговременным горизонтом стратегического планирования и горизонтом бюджетного планирования. Решить данное противоречие – задача Минэкономразвития и Минфина РФ.

Финансово-бюджетные отношения остаются той сферой, где сохраняются направления централизации. В этом плане внимание сосредоточено на межуровневом распределении ресурсов бюджетной системы, но есть и другие проявления централизации. Например, в сфере налогового администрирования.

На наш взгляд, в стратегическом планировании преобладающее место должна занимать «концепция развития».

В политике федерального центра первостепенное внимание должно быть обращено на различный уровень социально-экономического развития регионов, на степень их готовности к переходу на инновационный путь развития. Для каждой группы субъектов необходимо научно обосновать и законодательно прописать не только специфические подходы к практике стратегического планирования, но и формы их взаимодействия с федеральным центром. Как и в любом новом деле, политика стратегирования должна внедряться в несколько этапов. Вполне допустима практика жилищного проектирования на примере одного из федеральных округов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г.



2. Кузык Б. Н. О формировании системы стратегического управления модернизацией и развитием российской экономики / Б. Н. Кузык // Экономические стратегии. - 2014. - № 2. - С. 24—29.

3. Луговской Р. Новое законодательство в сфере стратегического планирования в Российской Федерации / Р. Луговский // Проблемы теории и практики управления. - 2014. - № 8. - С. 20—23.

4. Ускова Т. В. ФЗ о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка) / Т. В. Ускова, А. Н. Чекавинский // Экономические и социальные перемены: факты, направления, прогноз. - 2014. - № 4(34). - С. 63—67.

5. Юшкова Н. Г. Стратегическая направленность планирования пространственного развития региональных систем и императивы государственного управления / Н. Г. Юшкова // Регион. - 2014. - № 3. - С. 94-112.

6. 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

Автор: Гаврилова Галина Петровна

Место учебы: магистрант, ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет», Институт экономики и управления, кафедра экономической теории и региональной экономики.

Научный руководитель: Хайхадаева Октябрина Дмитриевна, доктор экономических наук.

Author: Gavrilova Galina

Place of study: undergraduate, VPO "Buryat State University", the Institute of Economics and Management, Department of Economic Theory and the regional economy.

Supervisor: Hayhadaeva Oktiabrina D., Doctor of Economics.