



УПРАВЛЕНИЕ

УДК 330.3:338.242

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

И. В. Митрофанова, С. А. Чаркин*, И. А. Митрофанова**

Институт социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра РАН,
г. Ростов на Дону

E-mail: mitrofanova@volsu.ru

*Волгоградский государственный университет

E-mail: charkin@vipost.ru

**Волгоградский государственный технический университет

E-mail: mitrofanovaia@rambler.ru

В настоящее время интересы реализации системной территориальной политики лишь в малой степени отражены в действующем законодательстве. Однако, учитывая, что большинство территориальных программ имеет ярко выраженную региональную направленность, следует более четко сориентировать законодательство на решение приоритетных, стратегических задач территориального менеджмента. Предложенные автором направления модернизации правовой базы в области целевого программирования территориального развития следует рассматривать в числе обязательных предпосылок для создания эффективного механизма государственной региональной политики.

Ключевые слова: правила, регион, институциональная среда, закон, территориальное программирование, целевая программа, стратегия.

Institutional Maintenance of Strategic Planning of Territorial Development in Russia

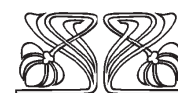
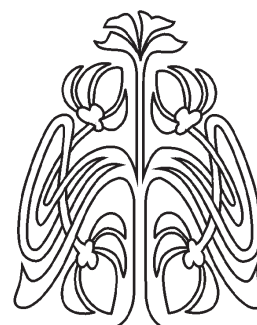
I. V. Mitrofanova, S. A. Charkin, I. A. Mitrofanova

Now interests of realization of a system territorial policy only in small degree are reflected in the current legislation. However, considering that the majority of territorial programs has a strongly pronounced regional orientation, follows more accurately oriented the legislation on the decision of priority, strategic problems of territorial management. The directions of modernization of legal base offered by the author in the field of target programming of territorial development should be considered among obligatory preconditions for creation of the effective mechanism of the state regional policy.

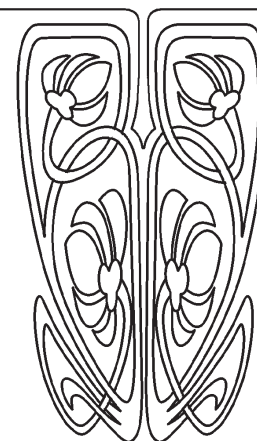
Key words: rules, region, the institutional environment, law, territorial programming, target program, strategy.

При использовании программно-целевого подхода (ПЦП) в территориальном управлении важную роль играют прописанные в правовых документах, закрепленные в соответствующих законодательных актах правила, которые, так же как и стратегии, определяют функционирование территориальной системы того или иного уровня иерархии, хотя при этом они могут быть конкретно и не направлены на достижение намеченных программных целей. Правила имеют преимущественно ограничительный или предписывающий характер, что прямо или косвенно влияет на саму атмосферу программной деятельности. Общие для всех правила устанавливают границы деятельности и поведения субъектов на всех стадиях программы. Хотя существуют также правила, которые вводятся сознательно под реализацию какой-то определенной стратегии или для достижения конкретной цели¹.

Формирование в начале 1990-х гг. законодательного обеспечения социально-экономического программирования в России происходило с учетом того, что в условиях рыночной экономики формой удовле-



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





творения потребностей государства стали государственные заказы, реализуемые на контрактной (договорной) основе, на закупку и поставку товаров (продукции), выполнение услуг для государственных нужд. Последние определялись как потребность страны в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, осуществления социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других программ, а также реализации иных задач.

Законом РФ от 28.05.1992 г. № 2859 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» были определены два уровня формирования и размещения заказов на закупку и поставку продукции: 1) заказы для федеральных государственных нужд, в том числе для обеспечения разработки и реализации федеральных и межгосударственных программ, которые должны были рассматриваться и утверждаться Верховным Советом РФ по представлению Правительства РФ; 2) заказы для региональных государственных нужд республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, включая разработку региональных целевых программ. Было предусмотрено, что программы рассматриваются и утверждаются в представительных органах власти субъектов Федерации.

Принятие данного Закона в какой-то степени стимулировало работу по развитию программирования как в Центре, так и на уровнях субъектов РФ. В последующем, однако законодательный процесс был односторонне ориентирован на совершенствование правовых основ регулирования только федеральных государственных нужд.

В период до июня 1995 г. Постановление Правительства РФ от 27 августа 1992 г. № 638 «Об организации работы по реализации Закона РФ “О поставках продукции и товаров для государственных нужд”» регламентировало всю работу по целевым программам. В частности, в приложении к нему были разработаны документы: Приложение 1 «Порядок разработки и реализации ФЦП развития Российской Федерации и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация»; Приложение 2 «Порядок подготовки и заключения государственных контрактов (договоров) на закупку и поставку товаров для федеральных государственных нужд». На их базе были выработаны научно-методические основы разработки, рассмотрения, утверждения и реализации ФЦП.

Данные документы в недостаточной степени отражал необходимость более полного учета региональных проблем развития. В Приложении 1 (п. II.3) было указано, что отбор проблем для программной разработки и реализации «осуществляется при совокупности следующих основных условий: существенной их значимости для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития отраслей

экономики, отдельных регионов, образования и социальной сферы, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования...». Однако в последующем изложении «Порядка...» конкретные рекомендации в области регионального программирования практически отсутствовали.

В разделе II «Порядка...» определялись требования к отбору «программных» проблем. Их анализ показывает, что при этом не были учтены специфические особенности решения крупных региональных проблем.

При изложении вопроса об инициаторах постановки проблем и обоснования их решения программными методами было предусмотрено, что в их числе могут быть органы исполнительной власти субъектов Федерации. Отмеченные ранее недостатки данного постановления были полностью повторены в Постановлении Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”» (ФЗ РФ от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ). В частности, согласно этому Закону, под такими нуждами следовало понимать потребности Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных и межгосударственных целевых программ (ЦП), в которых участвует РФ.

В ст. 1 (п. 3) данного Закона было определено, что вопрос о потребностях субъектов РФ в реализации региональных ЦП в соответствии с поставками продукции для региональных нужд решается на уровне органов государственной власти субъектов Федерации. Указанные поставки финансируются за счет средств бюджетов субъектов Федерации и внебюджетных источников. Было установлено, что федеральные ЦП, в которые включены в качестве подпрограмм межрегиональные и региональные ЦП, финансируются за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Федерации, а также за счет привлечения внебюджетных источников. Указанное положение носило, на наш взгляд, принципиальный характер для организации практической работы по разработке и реализации ЦП.

В п. 12 Постановления Правительства РФ № 594 было также указано, что органы исполнительной власти субъектов РФ могут осуществлять закупки продукции для региональных нужд за счет собственных ресурсов (бюджета субъекта Федерации, внебюджетных источников), руководствуясь настоящим Постановлением. Тем самым предпринимались попытки распространить действие данного документа на область регионального программирования. Однако каких-либо конкретных указаний и рекомендаций по работе с данными программами в новом документе не давалось.

Следует отметить, что после ввода в действие Постановления о реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных



государственных нужд» была существенно расширена правовая база финансового обеспечения ЦП по линии внебюджетного финансирования. Анализ программ показал, что с течением времени множественность источников финансирования программ возрастала. Этому благоприятствовало принятие федеральных законов «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ, «О лизинге» от 29 ноября 1998 г. № 164-ФЗ, «Об иностранных инвестициях» от 09 июля 1999 г. № 160-ФЗ, а также блока федеральных законов по конкретным соглашениям о разделе продукции, принятых в 1997–1999 гг.²

Важнейшее значение при финансировании региональных программ отводилось развитию банковской системы, особенно в субъектах Федерации. В целях реализации ФЦП были приняты решения о создании Всероссийского банка развития регионов (Постановление Правительства РФ от 7 сентября 1995 г. № 905), Российского финансово-банковского союза (Указ Президента РФ от 9 сентября 1995 г. № 930). С 1993 г. в регионах началось создание сети коммерческих банков с преобладанием в уставном капитале средств местной администрации (банков развития, в которых концентрируется расчетно-кассовое обслуживание крупнейших предприятий регионов). В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 391-р был создан Российский банк развития. Все эти действия были направлены на укрепление финансово-кредитной основы реализации региональных программ.

Вместе с тем в «Порядке...» не был определен правовой статус государственных заказчиков целевой программы. Решение о возложении методического руководства и координации работ по разработке и реализации федеральных программ на МЭРТ Российской Федерации привело к ситуации, когда за этим министерством были закреплены функции государственного заказчика и государственного заказчика-координатора по многим десяткам программ.

Закон РФ от 1992 г. был значительно шире, поскольку регламентировал вопросы удовлетворения как федеральных, так и региональных потребностей, тогда как в Законе от 1994 г. проблемы регионального уровня не были включены в число ведущих задач государственного строительства, решаемых с помощью механизма государственного программирования территориального развития.

Следующим шагом становления правовых основ территориального ПЦУ явилось принятие следующих документов: 1) Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»; 2) Постановления Правительства РФ «О разработке прогноза и программы социально-экономического развития Российской Федерации на 1996–2000 гг., прогноза и концепции социально-экономического развития Российской Феде-

рации на 1996–2005 годы» № 1170 от 27 ноября 1995 г.; 3) «Основных положений региональной политики в Российской Федерации», утвержденных Указом Президента РФ 3 июля 1996 г.

Так, Законом РФ № 115-ФЗ были определены задачи разработки среднесрочной программы социально-экономического развития страны, а также ФЦП. Однако, к сожалению, данный Закон не предусматривал процедуры согласования национальных интересов страны и интересов отдельных субъектов Федерации в процессе государственного прогнозирования и программирования.

В названных документах было определено, что социально-экономическое прогнозирование, являясь функцией государства, представляет собой систему научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России, основанных на законах рыночного хозяйства. Функции и объекты планирования были разграничены в соответствии с предметами ведения между центральными, региональными, муниципальными органами и хозяйствующими субъектами. При этом первичной по отношению к плановым решениям на мезо- и микроуровнях экономического пространства (ЭП) выступала социально-экономическая политика государства. Региональные органы управления не могли коренным образом влиять на социально-экономические преобразования, так как основные параметры ситуации задавались на федеральном уровне, в частности, по порядку и механизму приватизации, ценообразованию, финансированию производственной и социальной сфер. Они могли лишь способствовать более эффективному осуществлению принимаемых решений, нивелировать возможные негативные последствия непопулярных решений на своей территории, используя имеющиеся рычаги воздействия.

В конце 90-х гг. XX в. процесс территориального прогнозирования и планирования превратился скорее в процедуры заполнения присылаемых из МЭРТ РФ форм, состав которых определялся внутренними потребностями министерского аппарата, а сам план-прогноз представлял собой наборы таблиц разного состава. Задача же региональных и местных органов в этих условиях сводилась к тому, чтобы вовремя заполнить и отослать прогнозные формы.

Другим фактором, негативно влияющим на эффективность территориальной социально-экономической политики, являлось отсутствие единого, четкого инструментария разработки, реализации федеральных и региональных программ, что породило ведомственный подход к решению территориальных проблем и свело к минимуму положительную практику комплексного подхода в реализации отраслевых мероприятий с использованием потенциала различных источников финансирования. На уровне регионов стала очевидной назревшая необходимость реформирования процесса территориального планирования



и прогнозирования, в результате которого планы (прогнозы) должны были приобрести активный характер и самостоятельное значение, стать рабочим документом для сознательной выработки региональной экономической и социальной политики. Сам же процесс разработки территориального плана (прогноза) необходимо было обособить от процесса сбора и передачи плано-прогнозной информации по запросам МЭРТ РФ. Безусловно, важность передачи такой информации сохранялась для разработки экономической политики и принятия управленческих решений Правительством РФ. Однако плано-прогнозная работа в структурах исполнительной власти региона не должна была сводиться лишь к удовлетворению информационных потребностей федеральных органов управления.

В качестве целеориентирующих документов при разработке программ также выступали «Концепция национальной безопасности РФ» (утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300), «Концепция государственной национальной политики Российской Федерации» (утверждена Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909), «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)» (утверждена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608), «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (утверждена Указом Президента РФ от 01 апреля 1996 г. № 440).

Основополагающее значение имел Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который регламентировал процесс разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, обеспечивал конкретизацию предметов совместного ведения с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов РФ, что позволяло более правильно определить статус программы, ее соответствие тому или иному уровню государственного управления³.

Принципиально важным являлось уточнение Правительством РФ механизма формирования и расходования средств федерального бюджета, направляемых на конкурсной основе для государственной поддержки инвесторов, финансирующих высокоэффективные инвестиционные проекты. Так, Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ «О бюджете развития Российской Федерации» обеспечил правовую базу ранее утвержденных Правительством РФ документов: «Порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации» и «Положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе центра-

лизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации» (Постановление Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. № 1470). Было регламентировано и проведение конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд (ФЗ от 06 мая 1999 г. № 97-ФЗ).

По мнению аналитиков, разработанный в Постановлении Правительства РФ № 594 «Порядок...» в части функций МЭРТ РФ был дополнен и уточнен в худшую сторону Постановлением Правительства от 07 декабря 1996 г. № 1450 «О совершенствовании механизма государственной поддержки развития регионов Российской Федерации». В частности, этим документом было определено, что принятый порядок работы над программами в части федеральных целевых программ развития регионов (ФЦПРР) должен быть изменен. При этом функции МЭРТ РФ (ныне – МЭР РФ) по рассмотрению и представлению проектов ФЦПРР, а также их перечня, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета, должны были быть переданы Правительственной комиссии по государственной поддержке развития регионов. Статус этой комиссии, являвшейся координационным органом Правительства РФ, был определен Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 1997 г. № 201. К сожалению, в течение 1997–1999 гг. существования комиссии ее полномасштабная работа так и не была организована (действие Постановления № 1450 фактически отменено Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1998 г. № 1578 «О Координационном совете по экономическим вопросам региональной экономики Российской Федерации»).

В Постановлении № 1450 была установлена очень важная правовая норма, которая активизировала работу регионов над целевыми программами. Так, начиная с 1997 г., решения Правительства РФ по государственной поддержке регионов, за исключением случаев предоставления им единовременной помощи, должны были оформляться соответствующими актами Правительства РФ об утверждении ФЦПРР.

Что же касается контроля над качеством региональных стратегий и программ, то во исполнение Распоряжения Правительства РФ от 14 июня 2001 г. № 800-р МЭРТ РФ выпустило Приказ от 17 июня 2002 г. № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации», в котором возложило эту функцию для большинства стратегий и программ на департаменты МЭРТ РФ. В соответствии с данным приказом был разработан Порядок согласования с федеральными органами программ социально-экономического развития для регионов федерального значения и регионов, предполагающих использовать при реализации программ средства федерального бюджета. Этим же приказом был утвержден Типовой макет про-



грамм социально-экономического развития субъектов РФ. И хотя формально регионы не обязаны были писать свои стратегии по предложенному в макете шаблону, однако в реальности, с тех пор, как главы регионов стали фактически назначаемыми, рекомендации из Центра при составлении стратегий и программ приняли директивно-принудительный характер⁴.

У регионов-реципиентов рамки еще более жесткие. Так, в соответствии с указанным «Порядком...» Департамент региональной экономики МЭРТ РФ рассматривал представленные региональные программы на предмет соответствия Типовому макету. В случае обнаружения несоответствий макету, независимо от того, как бы грамотно ни была составлена программа, документы возвращались госзаказчику на доработку. Понятно, что с точки зрения законодательства главным назначением Типового макета было обеспечение единства региональных программ и согласование их со стратегией экономического и социального развития страны, которая, однако, до сих пор не обрела четких контуров. Законченного вида не приобрела, вызвав много нареканий, и Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, разработанная МРР РФ.

Методологическое единство присутствовать должно, хотя в значительной степени оно уже априори задано общепризнанными подходами к разработке документов стратегического характера. Однако когда требование методологического единства трансформировалось, по сути, в разработку Типового макета, никак не стимулирующего создание оригинальных, конкурентных стратегий, его наличие и фактически директивность стали подавлять всякое проявление инициативы, тем самым поддерживая регионы в состоянии реципиентов.

Рассмотрение элементов Типового макета в качестве элементов стратегии позволило сделать следующие выводы. Так, в макете предусмотрен подробный анализ социально-экономического положения территорий, однако при этом не делались акценты на сильные и слабые стороны, на конкурентные преимущества. Вместо этого предлагался раздел «Проблемы социально-экономического развития», а также был предусмотрен анализ применяемых решений. Этот раздел, по мнению аналитиков Департамента стратегического анализа, был наиболее целесообразным, поскольку выполнял роль инструмента обратной связи.

Цели и задачи в Типовом макете в целом определяются положениями федеральных программ. Кроме того, в макете были перечислены мероприятия и типовые задачи, способствующие достижению целей. Однако стратегия – документ индивидуального характера, и при наличии в нем перечня типовых задач и мероприятий они, тем не менее, не должны доминировать. По мнению практиков, Типовой макет программы развития

региона представлял собой не столько пособие по разработке конкурентной стратегии, сколько «шпаргалку», воспользовавшись которой, можно было, выполнив всего лишь формальные требования, получить дотации из федерального бюджета⁵. Такой подход к разработке региональных стратегий вряд ли можно было считать эффективным. Скорее, считают аналитики, в нем был заложен скрытый пролонгированный стагнационный эффект.

В 2004 г. МЭРТ РФ совместно с Минфином РФ внесли изменения и дополнения в порядок разработки и реализации ФЦП, которые в том числе предусматривали: 1) привязку сроков разработки ФЦП к срокам подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год; 2) ужесточение требований к принятию ФЦП, включая подготовку концепций программ на вариантной основе; 3) усиление контроля над ходом реализации ФЦП, в том числе регулярное проведение мониторинга их реализации; 4) уточнение функций государственного заказчика и государственного заказчика-координатора ФЦП; 5) конкретизацию целей и задач программ, обеспечение разработки индикаторов и показателей результативности и эффективности ФЦП по годам реализации; 6) уточнение форм текущего управления реализацией ФЦП; 7) обязательное проведение комплексной экспертизы проектов концепции и ФЦП до их утверждения; 8) уточнение и конкретизацию содержания разделов программы; 9) конкретизацию схемы годового доклада о реализации ФЦП и повышение требований к содержанию отчетов⁶.

Указом Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 МРР РФ были переданы дополнительные функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда, согласованию ФЦП и ВЦП (ведомственных целевых программ) в части, касающейся комплексного территориального развития, а также функции по осуществлению прав государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) ФЦП, связанных с экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований (МО). Кроме того, МРР РФ поручено осуществлять разработку и согласование с Минфином РФ и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти методик выделения средств государственной поддержки субъектам РФ и МО, а также вносить их в Правительство РФ на утверждение. И, наконец, на МРР РФ были возложены обязанности по координации деятельности государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». В результате такого перераспределения функций МРР РФ стало самым «бюджетообеспеченным» федеральным министерством. Объем бюджетных средств, подпадающих под его контроль, по оценкам экспертов, может достичь 2 трлн рублей. Например,



применительно к 2008 бюджетному году эта сумма складывалась из почти 200 млрд руб. Инвестиционного фонда, около 700 млрд руб. бюджетных ассигнований на реализацию ФЦП, 10 млрд руб. на субсидии для развития социальной и инженерной инфраструктуры в регионах, а также свыше 40 млрд руб. на объекты капстроительства ЖКХ.

До сих пор сохраняет остроту проблема соотношения и соответствия сущности и дефиниций ФЦП, что приводит к категориальным и понятийным расхождениям. Единственным документом, юридически закрепляющим понятие «программа», остается Федеральный закон «О поставках продукции для государственных нужд» (с учетом всех последних изменений). Введенное этим Законом нормативное понятие ФЦП раскрывается через указание на основные принципы разработки и реализации подобных программ. Из конкретизирующих «Порядок...» документов следует, что ФЦП представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития РФ.

Однако в различных правительственных решениях широко используются также термины «федеральная программа», «программа», «государственная программа», «межведомственная программа», «комплексная федеральная программа», «президентская программа», «федеральная программа развития регионов» и т.д. Закономерен вопрос: это синонимы? Если да, то появление такого изобилия терминов в нормативных документах, требующих юридического единообразия и четкости, не вполне корректно. Если нет, то необходимо разработать соответствующий документ, разъясняющий, в чем их отличия, каковы правила и особенности их разработки и реализации⁷.

Государственной думой РФ во втором чтении в 2005–2007 гг. были одобрены законопроекты «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации», «О федеральных целевых программах регионального развития», «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации», которые в совокупности должны были стать институциональной основой обеспечения и правомерности деятельности институтов территориального развития⁸.

Так, проект Федерального закона «О федеральных целевых программах регионального развития» был разработан еще в 2004 г. Им определены предмет и правовое положение ФЦП регионального развития, установлен порядок инициации, отбора, утверждения и управления ими, определены компетенции органов государственной власти РФ, субъектов РФ в вопросах,

направленных на достижение оптимального использования возможностей федерального центра и регионов для эффективного и устойчивого регионального развития. Однако до сих пор ни этот закон, ни другие вышеназванные документы не утверждены и не работают.

Как показала практика, развитие стратегического территориального менеджмента на основе ПЦП, а также дальнейшее укрепление прав как федеральных, так и региональных органов исполнительной и законодательной власти в условиях расширения функций местного самоуправления требуют подготовки и принятия федерального закона «О федеральных округах». В этом законопроекте должны быть более четко прописаны положения по разграничению полномочий федеральных и региональных структур управления, отражены вопросы взаимодействия администраций федеральных округов с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ, другими общественными объединениями и союзами предпринимателей, экспертными советами, фондами развития, исследовательскими центрами и т.д.⁹

В 2008–2009 гг. появляются и инициативные законопроекты, среди которых можно назвать, например, существенно модернизированный вариант Федерального закона «О государственном прогнозировании и стратегическом программировании развития Российской Федерации»¹⁰.

Как отмечают А.Н. Швецов и В.Н. Лексин, в настоящее время интересы реализации действенной территориальной политики «лишь в малой степени отражены в действующем законодательстве о федеральных программах»¹¹. Учитывая, что большинство ФЦП имеет выраженную региональную направленность, следует более четко сориентировать законодательство на решение приоритетных, стратегических задач территориального развития. Предметом обновленной нормативно-правовой регламентации должны стать: 1) основные понятия и категории, раскрывающие содержание, формы правового регулирования деятельности по государственной селективной поддержке территориального развития; 2) принципы оценки территориальных ситуаций и процесса реализации экономических реформ в регионах и округах, а также четкие критерии выделения программных проблем территориального развития, подлежащих приоритетному решению с позиций их значимости для Федерации в целом и отдельных ее субъектов мезоуровня национального ЭП; 3) технология организации и финансирования работ по подготовке, утверждению и реализации ФЦП окружной и региональной привязки, финансово обеспечиваемых за счет совместного участия бюджетов разных уровней; 4) особые условия консолидации средств из внебюджетных источников финансирования ФЦП; 5) критерии оценки результативности и нормы ответственности в рамках программ государственного участия



в решении приоритетных проблем территориального развития; 6) варианты формирования и функциональной наделенности организационных структур по управлению программами разного масштаба, статуса и значимости; 7) вопросы соотношения законодательства в области ФЦП с другими правовыми актами по предметам их совместного регулирования¹².

12 мая 2009 г. Президентом РФ был подписан Указ № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», разработанный по инициативе и при непосредственном участии Совета безопасности РФ. Данный документ определяет основы стратегического планирования в увязке с задачами обеспечения национальной безопасности России¹³. Именно с учетом последней указ, регламентируя широкий круг вопросов стратегического и территориального планирования, вводит понятие «стратегия (концепция) развития федерального округа». В остальном указ определяет взаимосвязи между различными типами и видами документов стратегического планирования и, судя по всему, отчасти будет перекликаться с ФЗ «О государственном стратегическом планировании», разрабатываемым МЭР РФ, проект которого находится в стадии проработки с ведомствами, в том числе с точки зрения согласования с Указом № 536. Между тем до сих пор не утверждена «Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации». Проект закона в существующем виде – это пока рамочный документ, содержащий перечень нормативных правовых актов стратегического планирования.

Поскольку система долгосрочного планирования и управления территориальным развитием в России требует существенной модернизации, то, по мнению президента Фонда «Центр стратегических разработок» М.Э. Дмитриева, принятие детализированного закона нанесло бы больше вреда, нежели пользы. В настоящее время с предельной точностью предвидеть, какие из форм стратегического планирования и механизмы согласования различных документов будут работоспособными в России, весьма затруднительно. Только практическая реализация документов, работа над которыми ведется на разных уровнях власти, поможет выявить узкие места, позволит спрогнозировать дальнейшие шаги по улучшению системы, повышению практической реализуемости, отладке взаимодействия между органами власти и другими субъектами планирования. Если бы закон значительно опережал реалии стратегического планирования, опять началось бы конструирование и передача «сверху вниз» неработающих схем, которые, как показывает опыт, только мешают появлению успешных практик¹⁴.

Так, Градостроительный кодекс РФ, заложивший, казалось бы, новые подходы к территориальному планированию, оказался во многом морально устаревшим еще до того, как вступил в силу. Он не коррелирует с другими элемен-

тами сложившейся системы стратегического планирования, не позволяя достаточно гибко и адаптировано изменять схемы территориального развития и генеральные планы МО в соответствии с изменениями планов других субъектов стратегического планирования. Между тем в проекте ФЗ «О государственном стратегическом планировании» (ст. 36 «Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации») указано, что порядок подготовки, согласования и утверждения, а также требования к содержанию схемы территориального планирования субъекта РФ определяются в соответствии с Градостроительным кодексом РФ¹⁵.

В условиях, когда все регионы и органы местного самоуправления должны практически одновременно разработать схемы территориального планирования и генеральные планы, возник острейший дефицит профессиональных кадров и компетенций, необходимых для получения качественных результатов. Практика территориального планирования в стране не развивалась с момента распада СССР. На протяжении двадцати лет эта работа не велась, профессионально занимавшиеся ею организации распались, перепрофилировались или во многом утратили компетенции. Поэтому одновременную разработку схем территориального планирования в масштабах всей страны приходится признать экспериментом, во время которого специалисты осваивают новые технологии планирования и на собственном нелегком опыте и ошибках накапливают потенциал в этой области. По мере того, как эта работа будет продвигаться по всей стране, выявятся типичные проблемы, недостатки, недоработки, равно как и удачные решения, нуждающиеся в распространении. Последующий процесс совершенствования документов территориального развития даст информацию для модернизации Градостроительного кодекса РФ с учетом реалий российского территориального планирования и позволит целенаправленно провести работу по развитию профессионального и экспертного потенциала.

Система стратегического планирования в России – это масштабный организационный эксперимент, направленный на выработку наиболее адекватных и эффективных способов координации процессов развития. По причине дефицита профессиональных знаний и опыта все еще не отработаны процедуры согласования стратегий между собой (от стратегий муниципальных образований до концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ) и с другими документами, например докладами о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. Кроме того, практически отсутствует какая-либо связь между стратегиями и бюджетом (территориальные стратегии систему МФ РФ мало интересуют). Пока все процедуры согласования не развиты, этот факт сам по себе является огромной проблемой для практического



применения документов стратегического планирования и программирования¹⁶.

В посткризисной фазе потребуется большой объем инвестиций в развитие инфраструктуры и производственных объектов, четко привязанных к определенным территориям. Последствия отсутствия координации, нестыковки проектных решений разных уровней и ошибок в территориальном планировании могут быть весьма серьезными. Это очень сложная задача, поэтому навыками территориального планирования должны овладеть специалисты не только в органах власти, но и на уровне муниципальных образований, крупных частных компаний и инфраструктурных монополий. И хотя крупные компании способны оперативно реагировать на территориальные проблемы бизнеса, они не могут решить за федеральную власть вопросы общей координации развития. На федеральном уровне даже при принятии отраслевых стратегий развития наблюдается временной разнотой. Так, транспортная стратегия развития разработана на период до 2030 г., концепция социально-экономического развития – до 2020 г., стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского региона – до 2025 г. и т.д. Однако стратегии слабо согласуются не только по срокам, но и по ряду целевых показателей. А ведь документы федерального уровня необходимо еще согласовывать со стратегиями развития субъектов РФ. Однако процедуры такого согласования пока только формируются.

В 2006 г. была принята «Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации», предусматривавшая наличие гарантированных государством актуальных баз данных о субъектах РФ, которыми открыто могли бы пользоваться все специалисты, в том числе связанные с территориальным планированием. Но концепция так и не была реализована. Однако без создания единой цифровой картографической основы при принятии стратегий отраслевого и территориального развития добиться их взаимной увязки будет невозможно. Власти по-прежнему недооценивают значимость этой работы и необходимость создания единой универсальной картографической базы данных, которая будет доступна всем субъектам территориального и стратегического планирования. В отсутствие единой согласованной картографической информации, возможности ее оперативной актуализации и обеспечения всеобщего доступа к ней вопрос о непротиворечивости всех разрабатываемых стратегий и документов территориального планирования практически остается открытым¹⁷.

Создание реестра документов государственного стратегического планирования в РФ – прогрессивное решение. Сканирование сайтов субъектов Федерации показало, что ознакомиться со стратегиями или концепциями социально-экономического развития некоторых субъектов РФ, которые уже заявили о завершении разработки документов, так и не удалось, несмотря на то,

что это были документы открытого публичного доступа. Тем самым постоянно нарушается главный принцип стратегического территориального программирования – прозрачность.

Между тем создание единого реестра, обеспечение доступа к нему широкого круга субъектов (заинтересованных потребителей этой информации) является одним из ключевых моментов. Без этого эффективная система государственного стратегического планирования в РФ и ее субъектах не может быть создана, ее невозможно будет актуализировать с учетом решений, которые принимаются на других уровнях стратегического и территориального планирования.

Следующий шаг – разработка интернет-портала, который фактически позволил бы субъектам стратегического планирования иметь доступ ко всем документам, которые разрабатываются в этой сфере. Только в этом случае появятся условия и возможности для согласований и устранения противоречий между документами стратегического планирования и программирования разного уровня иерархии. Наличие такой информации крайне важно и для бизнеса, поскольку существенно повышает качество инвестиционных решений.

Формирование единой цифровой картографической основы и создание реестра стратегических документов – это скорее технические аспекты развития стратегического планирования, которые могут быть оперативно решены при наличии политической воли и финансирования. Другие элементы стратегического территориального планирования и программирования содержательно сложнее, им свойственна большая доля неопределенности. Речь идет: 1) об освоении новых подходов к разработке и обновлению законодательства, в частности Градостроительного кодекса РФ, чтобы он позволял на практике реализовывать актуальные формы территориального планирования; 2) о развитии единой методологии для всех этапов стратегического планирования; 3) о модернизации механизма координации между органами власти разного уровня; 4) о совершенствовании взаимодействия между бизнесом и органами власти для принятия взвешенных инвестиционных решений; 5) об увязке систем стратегического и территориального планирования между собой и с бюджетным процессом. Это требует широкого распространения на всех уровнях власти соответствующих компетенций, способности к конструктивному диалогу и взаимодействию, хорошего владения методологией, знания основ долгосрочного прогнозирования и ограничения этого процесса, наличия элементарных навыков стратегического территориального менеджмента.

Еще в 2008 г. МРР РФ был разработан проект «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации» как попытка поиска новых подходов к согласованию отраслевых схем территориального развития, которые готовятся на федеральном



уровне, со схемами территориального развития субъектов РФ в пространственном аспекте. В этом документе отмечено, что в основе стратегий субъектов РФ и федеральных округов должно лежать выделение зон опережающего экономического роста. Эти зоны – фрагменты территорий, где, по представлению разработчиков стратегий, должны концентрироваться наиболее быстро растущие отрасли и предприятия региона. В 2008 г. такие зоны были выделены МРР РФ на всей территории страны. Например, разработанная в 2009 г. и уже утвержденная Правительством РФ «Стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского региона» уже учитывает наличие зон опережающего развития.

Параллельная разработка стратегий и схем территориального планирования субъектов РФ открывает новые возможности, заставляет иначе взглянуть и на стратегическое, и на территориальное планирование. Определение специализации территории, мест размещения объектов инфраструктуры будет вестись с учетом приоритетов, которые были более тщательно проанализированы в рамках подготовки стратегии. С другой стороны, выигрывает и стратегия, потому что такой подход позволяет полнее учитывать влияние пространственных ограничений на выбор стратегических приоритетов. Поэтому разработка одновременно и стратегий, и схем территориального планирования субъектов РФ может оказаться перспективной.

Таким образом, во многом долгосрочные перспективы развития России и ее территориальных субъектов мезоуровня (округов, регионов) будут зависеть от эффективности формирования компетенций в области стратегического территориального менеджмента, а также от практической и реализуемости механизмов стратегического планирования, которые получают развитие в ближайшие два-три года.

Полноценную институциональную базу федерально-региональной системы стратегического программирования в России необходимо целенаправленно сформировать в самое ближайшее время. Предложенные направления модернизации законодательства следует рассматривать как обязательные предпосылки действенного государственного и институционального обеспечения процессов стратегического программного регулирования пространственного развития в России.

Примечания

¹ См.: Кононенко П.И. Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной систе-

мой (обобщение и практические рекомендации) / под ред. В.А. Трайнева. М., 2003. С. 33.

- ² См.: Митрофанова И.В. Стратегическое программирование развития макрорегиона. Ростов н/Д, 2009.
- ³ См.: Грузков А.П. Системное управление региональными программами социально-экономического развития: монография. Волгоград, 2004.
- ⁴ См.: Николаев И.А., Точилкина О.С. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ) : анализ. доклад. М., 2006. С. 6.
- ⁵ Там же. С. 8.
- ⁶ См.: Постановление Правительства РФ № 842 от 25 декабря 2004 г. «О внесении изменений и дополнений в Порядок разработки и реализации Федеральных целевых программ».
- ⁷ См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2007. С. 296–297.
- ⁸ См.: Институциональные меры реализации стратегии регионального развития: обзор международного опыта // Регион: экономика и социология. 2007. № 3. С. 263.
- ⁹ Основой для разработки такого законопроекта мог бы послужить опыт функционирования аналогичных структур, накопленный в Центральном федеральном округе, таких как, например, Совет ЦФО, Ассоциация руководителей областей ЦФО, Экономический экспертный совет, Центр стратегического планирования, Фонд инвестиционного развития регионов ЦФО, некоммерческое партнерство «Агентство по развитию и реструктуризации государственной собственности в ЦФО».
- ¹⁰ См., например: Любовный В.Я., Садков В.Г., Самостроенко Г.М. О проблемах и перспективах формирования в России целостной федерально-региональной системы стратегического программирования // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 1(94).
- ¹¹ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Указ. соч. С. 358.
- ¹² Там же.
- ¹³ Об основах стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536. URL: <http://lj.rossia.org/users/anticompromat/587675.html> (дата обращения: 25.10.2010).
- ¹⁴ См.: Дмитриев М.Э. Система стратегического планирования – масштабный организационный эксперимент. URL: <http://www.gisa.ru/57052.html> (дата обращения: 25.10.2010).
- ¹⁵ См.: Митрофанова И.В. Стратегическое программирование развития макрорегиона: пути модернизации. LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co.KG., 2010.
- ¹⁶ См.: Дмитриев М.Э. Указ. соч.
- ¹⁷ Там же.