

## АНАЛИЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ ПРОЦЕССОВ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2008 К.Ю. Егоров\*

**Ключевые слова:** законодательство, нормативные акты, региональная политика, стратегия, программа, концепция, стратегическое планирование, стратегическое управление, документы комплексного планирования, межведомственная комиссия.

Проводится количественный анализ нормативных актов субъектов Российской Федерации в области стратегического планирования. Обосновывается вывод о необходимости совершенствования законодательства на основе принципа единства, комплексности прогнозов и стратегических документов. Рассматривается деятельность Министерства регионального развития Российской Федерации по обеспечению процедуры разработки документов комплексного планирования развития регионов.

В условиях децентрализации хозяйственной жизни и управления в России, делегирования федеральных полномочий на региональный уровень возрастает ответственность государственных региональных органов власти за принятие управленческих решений. Региональное управление рассматривается в качестве проводника общероссийских интересов. На этот уровень фактически переместились оперативные связи государства с основным звеном - предприятиями, ответственность государства за продовольственное, энергетическое, социальное и иное обеспечение предприятий и населения, создание условий для их экономической деятельности и жизнедеятельности<sup>1</sup>.

На первый план выходит необходимость проведения конструктивной региональной политики, в осуществлении которой первостепенное значение имеет определение основных приоритетов развития региона, направленных на повышение экономического роста и благосостояния населения. Отсутствие общественно одобренной и принятой властями стратегии развития региона снижает качество управления, наносит ущерб внешнему и внутреннему имиджу региона и его администрации.

Практика регионального стратегического планирования в нашей стране в условиях рыночных отношений стала формироваться в середине 1990-х гг., когда в регионах на-

чало разрабатываться множество различных плановых документов. В каждом субъекте Российской Федерации в рамках исполнительных органов власти были сформированы соответствующие структурные подразделения, ответственные за разработку и реализацию стратегических документов.

В последнее время в сфере стратегического планирования существенно активизировалась деятельность исполнительных и законодательных органов власти субъектов Российской Федерации. Об этом свидетельствуют результаты проведенного количественного контекст-анализа нормативных актов, размещенных в правовой поисковой системе КонсультантПлюс<sup>2</sup> (табл. 1). В Интернет-версии "Региональное законодательство" размещены правовые акты 79 субъектов Российской Федерации, поэтому анализ осуществлен без рассмотрения законодательства таких регионов, как Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Ленинградская область.

По всем выбранным ключевым словам и выражениям наблюдается тенденция увеличения количества принимаемых нормативных документов стратегического характера. Так, если в 2000 г. их насчитывалось 3932 ед., то в 2007 г. свыше 15 881 ед. (увеличение более чем в 4 раза). При этом существенную долю ключевых выражений составляют правовые акты со словом "программа" (в среднем около 94% за рассматриваемый пери-

\* Егоров Кирилл Юрьевич, аспирант Самарского государственного экономического университета.

Таблица 1

## Количество нормативных актов по ключевым словам и выражениям в правовой поисковой системе "Консультант плюс", ед.

Ключевое слово (выражение)	2000 г.	2004 г.	2007 г.
Стратегия	26	41	108
Концепция	231	288	325
Стратегический план	12	19	23
Схема территориального планирования	2	3	74
Основные направления развития	67	84	100
Программа	3594	6739	15 251
Итого по всем ключевым словам	3932	7174	15 881

од), что говорит о важности и первостепенности использования региональными органами власти программно-целевого метода планирования как действенного механизма государственного регулирования региональной экономики.

Общая тенденция увеличения накладываемых и на количественную характеристику правовых актов, полученных по ключевому слову "стратегия" и представляющих несомненный интерес, поскольку они непосредственно отражают региональное стратегическое планирование на долгосрочную перспективу. Региональное стратегирование следует рассматривать как важнейшую составляющую деятельности региональных представительных и исполнительных органов власти по реализации централизованного начала управления, обеспечивающего баланс отраслевых и региональных интересов в решении совокупности проблем региона, приоритетное место среди которых отводится проблемам улучшения качества жизни населения.

Одновременно с проработкой стратегических направлений активно ведется разработка схем территориального планирования. Эти документы стали обязательным компонентом системы регионального управления с введением в действие нового Градостроительного кодекса РФ. С 1 января 2010 г. не допускается выдача исходно-разрешительной документации на проектирование и строительство без наличия документов территориального планирования. Обычно схема территориального планирования субъекта РФ включает в себя карты (схемы) планируемого развития и размещения особо охраняемых природных территорий регионального значения, изменения границ земель сельхозназначения и границ сельхозугодий, планируемого размещения объектов капитально-

го строительства регионального значения - энергетических систем, путей сообщения, транспорта, связи и др.<sup>3</sup>.

При осуществлении количественного анализа законодательных норм в области регионального стратегического планирования по всем вышеуказанным ключевым словам и выражениям в силу сложности их охвата и трудоемкости выборки были учтены и такие нормативные акты, которые:

- ◆ направлены на внесение изменений и дополнений в другие нормативные документы, а также утратившие силу;

- ◆ не содержат стратегических документов, но необходимы с организационной точки зрения для осуществления процесса стратегического планирования (например, распоряжения, постановления исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации о создании рабочих групп, советов по разработке и реализации стратегических документов, о создании комиссий по решению тех или иных вопросов, о проведении научно-практических конференций, форумов);

- ◆ обуславливают при подсчете дублирование из-за присутствия в их названиях сочетаний таких ключевых слов, как "концепция", "стратегия", "программа";

- ◆ созданы не только органами государственного управления субъектов Российской Федерации, но и законодательными и исполнительными органами местного самоуправления.

Несмотря на вышеизложенные недостатки проведенного анализа, выявленные на его основе тенденции можно использовать для характеристики регионального законодательства в области стратегического планирования с позиции количественного подхода.

Процесс стратегического планирования на региональном уровне осуществляется государственными органами власти на основе соб-

ственного накопленного опыта и имеющихся практических разработок. При этом качество документов стратегического планирования зависит не от того, является ли субъект Российской Федерации регионом-донором или нет, а только от их заинтересованности, способности стратегически мыслить.

Как и любой другой процесс, региональное стратегическое планирование не лишено недостатков. Одной из причин такого положения является недостаточно проработанная методологическая нормативно-законодательная база по стратегическому планированию как на федеральном, так и на региональном уровне.

В настоящее время цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации регулируются Федеральным законом "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ. Указанный закон создал правовую основу для выработки и реализации стратегии экономического и социального развития страны на основе системы долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных прогнозов, концепций средне- и долгосрочного развития и программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, годовых финансовых балансов и перечней федеральных целевых программ<sup>4</sup>. Законом введено следующее определение концепции: "Концепция социально-экономического развития Российской Федерации - система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей".

Данное определение по содержанию напоминает определение стратегии. Вот почему некоторые существующие сегодня концепции социально-экономического развития регионов имеют элементы стратегического планирования. Это объясняется тем, что к моменту принятия данного закона понятие "стратегия" не получило своего широкого распространения.

В ходе практического применения и использования закона обнаружились отдельные его недостатки и не получили должного отражения следующие моменты:

♦ прогнозирование социально-экономического развития на долгосрочную перспективу ограничивается только десятилетним периодом. Для осуществления долгосрочной государственной политики и разработки долгосрочных стратегических документов целесообразно предусмотреть временные рамки прогноза до 15-20 лет;

♦ недостаточно полно представлены содержательные элементы программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу;

♦ отсутствуют положения о долгосрочной программе социально-экономического развития;

♦ не определен процесс формирования стратегии социально-экономического развития;

♦ необходимо пересмотреть нормативные положения закона в соответствии с внесением изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие принятие бюджета на трехлетний период.

Существенным недостатком рассматриваемого федерального закона является отсутствие территориального аспекта стратегического управления. Для регионов закон дает лишь только общее представление о системе прогнозов, концепций и программ на уровне понятийного аппарата, но не дает нормативных положений к осуществлению процесса регионального стратегического планирования.

Одним из федеральных законов, регламентирующих применение в практике регионального управления документов стратегического планирования является Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, в соответствии с которым полномочия по разработке и утверждению программ развития территории возложены на органы исполнительной и законодательной власти субъекта Российской Федерации.

Одним из документов, по которым можно достоверно судить о нынешнем юридически закреплённом понимании содержания категории "программа", служит Федеральный закон "О поставках продукции для федеральных государственных нужд". Вводимое этим законом нормативное понятие "федеральная целевая программа" раскрывается через указание на основные прин-

ципы разработки и реализации подобных программ. Это понятие конкретизируется в другом документе, именуемом “Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация”, утвержденном Постановлением Правительства РФ № 594 от 26 июня 1995 г.<sup>5</sup>

Сложившаяся современная практика регионального стратегического управления требует совершенствования федерального и регионального законодательства, где важным принципом должен стать принцип единства и комплексности прогнозов, стратегических документов.

Необходимо отдельно разработать и принять проект Федерального закона о системе стратегических документов, который бы регламентировал не только такие процессы, как прогнозирование, концептуирование, программирование, но и отражал процесс стратегирования и индикативного планирования. Законодательно необходимо закрепить понятие стратегии социально-экономического развития, порядок ее разработки, соотношение с понятиями концепции социально-экономического развития и программы социально-экономического развития. Также требует законодательного оформления такая новая категория, как реализуемые с 2006 г. национальные проекты в приоритетных направлениях социально-экономического развития.

Для успешного осуществления процесса регионального стратегического планирования

в субъектах Российской Федерации необходимо сформировать систему нормативных актов, регламентирующих применение конкретных методов и инструментов государственного регулирования, складывающуюся из следующих составляющих:

- ◆ разработка и реализация стратегий социально-экономического развития, в том числе и отраслевых;
- ◆ разработка и реализация концепций социально-экономического развития, в том числе и отраслевых;
- ◆ разработка и реализация среднесрочных и долгосрочных программ социально-экономического развития;
- ◆ разработка и реализация региональных целевых программ;
- ◆ разработка и реализация стратегий, концепций и программ муниципальных образований региона;
- ◆ реализация стратегии пространственного развития;
- ◆ совершенствование индикативного планирования.

Анализ региональных нормативных актов, размещенных в правовой поисковой системе КонсультантПлюс, позволяет констатировать, что практически во всех субъектах Российской Федерации исполнительными органами власти утвержден порядок разработки и реализации региональных целевых программ. В более чем 35 субъектах России приняты законы, направленные на осуществление планирования развития регионов. При-

*Таблица 2*

**Законы субъектов Российской Федерации,  
регулирующие систему планово-прогнозных документов**

<b>Субъект РФ</b>	<b>Название и реквизиты нормативного документа</b>
Республика Адыгея	О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Адыгея от 08.07.1997 г. № 45
Республика Калмыкия	О прогнозировании социально-экономического развития Республики Калмыкия от 22.02.2007 г. № 334-III-3
Карачаево-Черкесская Республика	О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики от 21.06.2004 г. № 12-РЗ
Алтайский край	О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программировании социально-экономического развития Алтайского края от 07.11.2006 г. № 117-ЗС
Камчатский край	О концепции, прогнозах и государственных программах социально-экономического развития Камчатской области от 02.06.2003 № 94
Московская область	О концепции, прогнозах и государственных программах социально-экономического развития Московской области от 05.04.1996 № 11/96-ОЗ
Новосибирская область	О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области от 16.07.2005 № 310-ОЗ

меры законодательных актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих систему планово-прогнозных документов, представлены в табл. 2. Несмотря на разные названия законов, все они предусматривают общие принципы и порядок разработки, принятия концепции, прогнозов и программ социально-экономического развития. В некоторых правовых актах представлены также положения об индикативном планировании и ведомственных целевых программах.

Поскольку при разработке региональных законов в основу были положены правовые нормы Федерального закона "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" от 1995 г., они также не лишены недостатков (например, отсутствие общепринятого порядка и организационно-методологического обеспечения разработки и реализации стратегии социально-экономического развития региона) и требуют пересмотра в соответствии с современной практикой регионального стратегического планирования.

В данной связи накоплен большой теоретический и практический опыт зарубежных стран. Примером могут служить США, где организационные и методологические аспекты стратегического планирования закреплены самыми высокими законодательными актами большинства единиц субфедерального уровня - штатов. Методическими и техническими вопросами стратегического планирования занимаются едва ли не все структурные подразделения администраций штатов. Каждое профильное подразделение разрабатывает стратегические планы развития своих отраслей. Они носят названия "стратегических планов" подразделений. Для их разработки привлекаются как специалисты отдела планирования, имеющегося в администрации каждого штата, так и сторонние консультанты. В совокупности стратегические планы подразделений дополняют и конкретизируют стратегический план штата. Такой подход позволяет не только повысить совокупный эффект реализации стратегических планов за счет вовлечения структурных подразделений в процесс управления отраслями и территорией, но и усилить их ответственность за выполнение поставленных целей.

В современных условиях региональное стратегическое планирование в России выходит на новый этап своего развития. На первый план встает вопрос взаимоувязки и согласования федеральных, региональных и межотраслевых приоритетов развития, активную роль в решении которого играет Правительство Российской Федерации и его подразделения.

Для контроля и анализа процесса регионального стратегического планирования в 2005 г. при Министерстве регионального развития Российской Федерации образована Межведомственная комиссия по разработке стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации (МВК).

Деятельность МВК позволила выработать методологическую основу для разработки Стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 февраля 2007 г. № 14 утверждены Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Требованиями закреплены основные термины и понятия, которыми следует руководствоваться при разработке Стратегии. Методически обоснована и детально проработана ее структура. В качестве отдельного раздела представлены положения о рассмотрении Стратегии и механизмов ее контроля. Указываются критерии оценки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, по которым документ согласуется на МВК. По итогам согласования документ может являться основанием для заявок органов власти субъекта Российской Федерации на получение финансирования отдельных мероприятий и объектов из средств федерального бюджета.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 22 июля 2005 г. № Пр-1175 Минрегионом России также определены основные контуры системы долгосрочного планирования социально-экономического развития в регионах России. Система документов комплексного регионального планирования состоит из следующих согласованных между собой по целям компонентов:

- ♦ стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (разрабатывается на 20-25 лет);

◆ схема территориального планирования субъекта Российской Федерации (разрабатывается на основе стратегии на 20-25 лет);

◆ доклад субъекта Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, выносимый для рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации.

Предложенная процедура разработки и согласования документов комплексного планирования будет определяющим фактором развития и совершенствования практики регионального стратегического планирования. Введение нового механизма взаимодействия органов государственной власти эффективно отразится на повышении качества управления региональным развитием страны за счет разработки стратегических документов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в соответствии с утвержденными Правительством РФ программами социально-экономического развития

страны, федеральными стратегиями развития отраслей экономики с федеральными приоритетами и целями, предусмотренными Посланиями Президента РФ и другими документами федерального уровня.

---

<sup>1</sup> *Боброва В.В.* Территориальный аспект государственного регулирования экономики // Вестн. Самар. гос. экон. акад. Самара, 2005. № 1(16). С. 52.

<sup>2</sup> Справочная правовая система Консультант-Плюс [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>3</sup> *Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В.* Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 378.

<sup>4</sup> *Смирнова О.О., Базлуцкая Л.В.* О вопросах законодательного обеспечения планирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Промышленная политика в Российской Федерации. 2007. № 9 (<http://published-m.narod.ru>).

<sup>5</sup> *Лексин В., Швецов А.* Региональная политика России: концепции, проблемы, решения // Рос. экон. журн. 1996. № 2. С. 63.