

**УДК 338.984**

## **«Вытянет» ли стратегическое планирование российскую экономику?**

**Бухвальд Евгений Моисеевич**

Доктор экономических наук, профессор,  
Заведующий центром федеративных отношений и регионального развития,  
Институт экономики РАН,  
117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский пр., 32;  
e-mail: buchvald@mail.ru

### **Аннотация**

Принятие федерального закона о стратегическом планировании формирует определенные предпосылки к существенному повышению качества государственного и муниципального управления, особенно, на долгосрочном горизонте экономических и социальных процессов в стране. Однако реализация преимуществ стратегического планирования требует существенных предпосылок как экономического, так и правового и институционального характера. Ключевое значение при этом будет иметь реализация практики стратегического планирования в виде управленческой вертикали, действующей на единой правовой и методологической основе, а также опирающейся на четкое разграничение полномочий и согласование интересов Федерации, ее субъектов и местного самоуправления.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Бухвальд Е.М. «Вытянет» ли стратегическое планирование российскую экономику? // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2014. – № 8-9. – С. 9-26.

### **Ключевые слова**

Стратегическое планирование, государственное и муниципальное управление, государственные программы, бюджетные ресурсы.

## Введение

В октябре 2014 г. в г. Санкт-Петербурге состоялся очередной – уже 13-й форум по стратегическому планированию. Особую значимость форуму придало принятие летом этого года долгожданного федерального закона о стратегическом планировании<sup>1</sup>, работа над которым в общей сложности продолжалась около 7 лет. Судя по материалам предшествующих форумов, вопрос о необходимости (или, напротив, ненужности) подобного законодательного акта, о его возможном содержании и о возможных последствиях его принятия многократно обсуждался и ранее. Но теперь эта работа вступила в качественно новую фазу: стало необходимо оценить качество нового закона, определить то, как вписываются в его рамки те представления об основных направлениях и инструментах стратегического планирования, которые уже были ранее сформированы экономической наукой и апробированы практикой управления.

### **Принятие закона о стратегическом планировании: четкая программа действий или только декларация о намерениях?**

Стратегическое планирование – это не просто инструмент государственного или муниципального управления – более эффективный, хотя и во всех отношениях значительно более сложный, требующий совершенно иного качества управленческой деятельности<sup>2</sup>. Главная или даже «сверхзадача» стратегического планирования – формирование условий для привлечения инвесторов в экономику России и ее регионов. Инвесторы (как отечественные,

---

1 Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)

2 Например, по оценкам Минэкономразвития РФ, основной документальный блок стратегического планирования – это примерно базовых документов федерального уровня; порядка 500 документов регионального уровня и около 100 000 документов муниципального уровня. Все это действительно, требует повышения качества государства государственного управления. В противном случае, эффект от новаций будет незначительным, а за составление огромной массы документов стратегического планирования всех уровней придется засадить все трудоспособное население страны.

так и иностранные) как показывает опыт, в целом позитивно реагируют на наличие документов стратегического развития, особенно на региональном, так и муниципальном уровне, в частности, с точки зрения объективной оценки своих перспектив и рисков инвестиций на данной территории. В этом смысле стратегическое планирование призвано возродить в экономике страны высокотехнологичные промышленные отрасли, создать наукоемкие производства с высокой долей добавленной стоимости.

Однако следует заметить, что в сфере 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 Федерации приняли свои законы о стратегическом планировании<sup>3</sup> – т.е. пошли на этот шаг еще до того, как это смог сделать федеральный законодатель. Аналогичная ситуация сложилась и в сугубо практической сфере. Многие регионы и муниципальные образования уже сейчас имеют большой опыт «стратегирования» своего социально-экономического развития. Формально действуют и стратегии социально-экономического развития всех федеральных округов России.

Что касается федерального центра, то все попытки разработать некую долговременную стратегию социально-экономического развития страны за два последних десятилетия особого успеха не имели. Если некие документы и официально 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 все подобные разработки либо формально заменялись другими аналогичными документами, либо просто утрачивали свою значимость практического ориентира государственной политики.

Однако и насчет стратегических разработок, выполненных на субфедеральном уровне, также не стоит особенно обольщаться. В целом, все это весь-

---

3 Так, в Ленинградской области закон о стратегическом планировании был принят еще в 2006 г.

ма 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 как показывает анализ, все эти стратегии и концепции – преимущественно презентационные материалы, некие экономические или инвестиционные манифесты и декларации. 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, действий на долговременную перспективу. При таком состоянии дел стратегическое планирование не может сыграть роль институциональной и инструментальной базы перехода российской экономики на новый тренд – устойчивого, инновационно ориентированного развития. Это говорит о том, что в связи с принятием нового федерального закона (далее – 172-й ФЗ) большая работа по реализации стратегического планирования на всех уровнях государственного и муниципального управления еще только предстоит.

Самому 172-му ФЗ трудно дать однозначную оценку. С одной стороны, за долгий период его доработки удалось существенно повысить его конкретность, сконцентрировать на основной задаче формирования правовых и институциональных основ стратегического планирования в стране. Закон доработан в идеологии децентрализации практики стратегического планирования, хотя место и функции федерального центра в этой системе в законе по-прежнему прописаны более убедительно и детально, чем для субфедерального звена управления. Только на основе согласованного взаимодействия всех ветвей и уровней власти система стратегического планирования сможет содействовать более полному и эффективному использованию национального потенциала развития, модернизации общества, государства и экономики.

Разумеется, речь не идет о возврате к какому-либо варианту планирования «советского типа». Как раз, наоборот: с советской моделью плановой экономики новый закон<sup>4</sup> роднит не попытка возродить директивность управления экономикой во всех ее составляющих, а декларативность многих положений

---

4 В советские годы никогда не было специального закона о народнохозяйственном планировании.

закона, вера во всемогущество плана, недостаточное внимание в экономическом обеспечении плановых показателей. В этом смысле следует признать, что в действующем виде данный закон – это пока лишь «декларация о намерениях» руководства страны реализовать систему стратегического планирования. Документ пока не содержит многих существенных деталей, позволяющих на деле осуществить стратегическое планирование как эффективно действующий механизм на всех уровнях публичного управления. Не всегда четко прослеживается и то, как принципы и методы стратегического планирования вписываются в реалии нынешнего этапа социально-экономического развития страны.

Так, очевидно, что стратегическое планирование – это, прежде всего, долгосрочное планирование<sup>5</sup>, хотя в его инструментарии обязательно должны наличествовать также и среднесрочные, и текущие планы. Необходимым условием такого планирования является стратегическое предвидение, прогноз. Формально, в законе обозначен достаточно большой блок прогнозных документов различного характера. Однако, следует признать, что в той ситуации, в которой ныне находится экономика России, возможности такого прогнозного предвидения существенно ограничены. В числе причин такой ситуации можно назвать последствия вступления России в ВТО, нарастающий отток капитала, падение цен на энергоресурсы, воздействие санкций и пр. Даже текущие (годовые) прогнозы развития экономики России в последнее время в последнее время пересматриваются чаще обычного. Все это серьезно усиливает вероятностный характер любого долговременного плана и прогноза и, следовательно, сокращает меру его воздействия на реальные экономические и социальные процессы в стране.

Однако это не означает, что все разговоры о стратегическом планировании сейчас «не ко времени». Напротив, общество и государство призывают методы стратегического управления в первую очередь тогда, когда экономика стоит перед необходимостью крупных системных изменений. Именно это характеризует собой нынешнюю ситуацию в России, которая, кажется, исчерпала все призывы к необходимости структурных изменений в экономике

---

5 В соответствии со 172-м ФЗ, долгосрочным является планирование на рубеже 6 лет и более.

и ее переходу на инновационный путь развития. По сути, движение в этом направлении будет и определять собой успех или неудачу в деле стратегического планирования, тогда как сведение последнего только к попытке предугадать на долговременном рубеже динамику тех или иных экономических показателей означает достаточно примитивное представление о сути и целях такого планирования, явно не позволяющее реализовать все его позитивные возможности.

Целый ряд проблем касается и практических возможностей построения системы стратегического планирования именно как «вертикали» управления ключевыми экономическими и социальными процессами в стране на единой правовой и методической основе, что, собственно, и отвечает условиям России как государства федеративного типа, задачам реализации результативной региональной политики федерального центра<sup>6</sup>.

Например, закон предусматривает разработку таких важных документов пространственного стратегического планирования, как «Стратегия пространственного развития», а также «Основ государственной политики регионального развития» для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации. Идея хорошая, но следует иметь в виду: за последние 20 лет попытки разработать подобные документы предпринимались неоднократно, однако успеха они так и не имели. Что именно дает основания полагать, что теперь в этом отношении будет достигнут существенный «прорыв», не совсем ясно.

Далее, не вызывает сомнения, что стратегическое планирование эффективно реализуемо лишь постольку, поскольку оно выступает как особый интегратор программно-целевых методов управления и бюджетирования. Формально, 172-й закон действительно говорит о необходимости согласования и целевого регулирования действующих государственных программ по горизонтали и по вертикали, хотя конкретного механизма такого согласования закон не обозначает. Остается концептуально нерешенным важный для стратегическо-

---

6 Рябова Е.В., Федоров Г.М. Общая характеристика формирования системы долгосрочного бюджетного планирования в Российской Федерации: проблемы и реалии // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2013. – № 1. – С. 81-82.

го планирования вопрос о том, на каких принципах определяется состав государственных программ территориального развития. Если состав «отраслевых» программ очевиден – он откровенно тяготеет к «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, например, в программы включаются одни регионы (макрорегионы), а не другие? Кому в данном случае отдается предпочтение при распределении средств? Самым слабым регионам? Самым отдаленным? Или самым лояльным и\или политически значимым руководителям? Почему регионы – значимые бенефициары таких программ, наряду с другими субъектами Федерации продолжают получать средства через традиционные механизмы межбюджетных отношений, даже если они для них уже и не столь значимы?

Примерно те же проблемы сопровождают и решение вопроса о таком важном институте стратегического планирования, как «институты развития». В последнее время в этой сфере наблюдается откровенная бессистемность – как в генерировании все новых видов этих институтов, так и в определении принципов их пространственной локализации. Так, в настоящее время действуют российские наукограды; федеральные Особые экономические зоны, зоны территориального развития (392-й ФЗ 2011 г.), территории опережающего развития (законопроект № 623874-6), намечаются «особые» особые экономические зоны, которые будут создаваться в Крыму и в Севастополе и пр. Но это – только федеральные институты территориального развития. Параллельно с ними формируется большое число региональных институтов развития, которые для большинства субъектов Федерации сегодня представляют собой ключевой инструмент активизации промышленно-инновационного развития территорий<sup>7</sup>. Это – Особые экономические зоны регионального уровня, индустриальные округа, промышленные парки и пр. Однако единого правового регулирования этого «слоя» институтов развития нет, как нет и четких представ-

---

7 Татаркин А.И., Котлярова С.Н. Региональные институты развития как факторы экономического роста // Экономика региона. – 2013. – № 3. – С. 9-26.

лений о том, при каких условиях и в каких формах они могут рассчитывать на федеральную поддержку. В результате, даже в тех регионах страны, где эти институты заняли достаточно весомые позиции в экономике, их деятельность в региональных стратегиях либо вообще не отражена, либо представлена чисто номинально.

В этой связи, наряду с закреплением в долгосрочном плане тех или иных количественных и качественных показателей развития национальной экономики, социальной сферы и пр., в рамках новой системы планирования должно получить отражение и институциональное стратегирование. В частности, это меры по повышению качества государственного и муниципального управления, по формированию эффективных институтов рынка и предпринимательства, государственно-частного партнерства, в том числе, и обоснование наиболее целесообразных институтов развития, отвечающих социально-экономическим условиям и приоритетам отдельных регионов и макрорегионов России.

Определенное разочарование вызывает то, как представлен в названном федеральном законе муниципальный уровень экономического стратегирования. Формально, ст.6 данного закона определяет полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, а п.5 ст.11 перечисляет основные документы стратегического планирования, разрабатываемые на муниципальном уровне. Но в целом, по нашему мнению, муниципальный «срез» системы стратегического планирования прописан в законе весьма неудовлетворительно. Имеющаяся глава 11 «Стратегическое планирование на уровне муниципального образования» представлена одной ст.39 «Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования», что, по сути, лишь повторяет п. 5 ст.11.

Удивляет и то, как трактует закон саму схему подключения муниципального звена управления к системе стратегического планирования. Так, п. 2 ст.39 172-ого ФЗ определяет, что по решению органов местного самоуправления *могут* разрабатываться, утверждаться и реализовываться в муниципальных районах и городских округах такие документы, как стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий

по реализации этой стратегии. Но что значит «могут»? Кто будет определять: «могут» они или «не могут»? И вообще, если можно ничего не делать, стоит ли вообще себя утруждать?

Кроме того, 172-й ФЗ ничего не говорит о принципиальных особенностях стратегического планирования в муниципальном звене управления, особенно учитывая то, что местное самоуправления – это не только уровень публичной власти, но еще и институт гражданского общества. Формально, закон (ст.8) говорит о создании условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в сам процесс стратегического планирования. Но каковы эти условия и в чем их особенности в муниципальном звене управления, где подобное привлечение населения и предпринимательских структур (муниципально-частное партнерство) часто играет решающую роль, закон, к сожалению, умалчивает. На наш взгляд, эта проблема может быть решена только путем введения специальных глав о стратегическом планировании на муниципальном уровне и муниципально-частном партнерстве в 131-й ФЗ по местному самоуправлению<sup>8</sup>.

### **Экономические предпосылки стратегического планирования**

Как уже было отмечено выше, одним из наиболее «слабых мест» 172-ого ФЗ выступает неясность относительно того, что предполагает сделать федеральный центр для экономической обеспеченности стратегического планирования, прежде всего, на субфедеральном уровне. Не оспаривается тот факт, что модель стратегического планирования наиболее продуктивна именно тогда, когда преобладающее место в управлении социально-экономическим развитием территорий занимает «концепция долговременного развития». Если это управление (как это имеет место сегодня в большинстве регионов и муниципалитетов России) в преимущественной мере строится на практике «ежедневного выживания», всякое стратегическое планирование не только непродуктивно, но и даже обременительно.

---

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

Хотя далеко не лучшие времена в плане состояния публичных финансов сегодня затронули всех и вся, конечно, в первую очередь, вопрос о том, какова прочность финансово-бюджетной базы стратегического планирования, наиболее важен для субфедерального звена управления. И здесь поводов для оптимизма не так много. Финансовая ситуация для большинства регионов и муниципалитетов России сегодня весьма негативна и определяется она как кризисными процессами в экономике в целом, так и постоянным трендом централизации налогово-бюджетного потенциала страны. Соответственно, сохраняется ситуация высокой зависимости финансовых возможностей субъектов Федерации от тех или иных каналов поступления средств из федерального бюджета, а муниципалитетов – от поступления средств из бюджета субъектов Федерации, т.е. от межбюджетных отношений в широком смысле (см. табл.1).

Таблица 1

Распределение бюджетных средств по уровням бюджетной системы  
Российской Федерации<sup>9</sup>

	2000 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Доля федерального бюджета в объеме консолидированного бюджета РФ, в %	40,6	59,5	64,1	64,4
Доля бюджетов субъектов Федерации в объеме консолидированного бюджета Российской Федерации, в %	59,4	40,5	35,9	35,6

В последние два года глубокий кризис региональных и муниципальных финансов в России стал еще более очевиден. В 2013 г. за счет собственных налоговых и неналоговых доходов смогли обеспечить собственные расходы (без учета субвенций) только 4 региона – Москва, Московская область, Санкт-Петербург и Ямало-Ненецкий округ. В 2012 г. таких регионов было 10. Проваливание идеи любой ценой выполнить требования так называемых «майских указов» 2012 г. привело к растущему дефициту региональных бюджетов и необходимости покрывать этот дефицит все новыми и новыми заимствованиями.

<sup>9</sup> Министерство финансов Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://info.minfin.ru/subj\\_analytics.php](http://info.minfin.ru/subj_analytics.php)

По данным Счетной палаты РФ, государственный долг регионов за четыре последних года (2010-2013 гг.) увеличился: у Ставропольского края – в 4,5 раза; у Башкирии – в 2,9 раза; у Красноярского края – в 2,1 раза; у Смоленской области – в 4,9 раза; у Саратовской области – в 2,9 раза. На 1 января 2014 года этот субфедеральный государственный долг в целом по России составил 1,7 трлн. руб. У 10 субъектов Федерации величина долга превысила 100% собственных доходов их бюджетов, тогда как критерием фактического банкротства является показатель в 80%. Многие регионы России уже ни при каких обстоятельствах сами погасить свои долги не смогут. Какое уж тут «стратегическое планирование» на долговременную перспективу!

Аналогичная, если не худшая ситуация в муниципальном звене управления. Имеющаяся картина его финансовых потенций вообще едва ли соответствует экономическим реалиям стратегического планирования как такового. По данным мониторинга Минфина России, по итогам 2013 г. дотационность свыше 30% имели 91,6% всех муниципальных районов и 69,1% городских округов в России (см. табл.2) 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 (экспертно обчисленные) расходные обязательства российского местного самоуправления оцениваются около 5 трлн. руб. Однако их фактически располагаемые финансовые ресурсы определяются ныне суммой примерно в 3,4 трлн. руб. Другими словами, имеет место дисбаланс в размере около более 1,5 трлн. руб.<sup>10</sup> Естественно, что в таких условиях приоритетом бюджетной политики выступает не финансирование «стратегических планов», а ежедневный поиск покрытия самых насущных текущих нужд.

---

10 Тимченко В.С. Местное самоуправление в России: что в будущем? // Самоуправление. – 2014. – № 2. – С. 13-16; Материалы Заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления. 26 мая 2014 г.; город Иваново. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.kremlin.ru/transcripts/21097](http://www.kremlin.ru/transcripts/21097)

Таблица 2

Распределение по типам муниципальных образований России в зависимости от финансовой самостоятельности в 2013 году<sup>11</sup>

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, в %				
	все МО	муниципальные районы	городские округа	городские поселения	сельские поселения
Меньше 10%	5,1	0,9	8,7	10,2	5,0
в том числе муниципальные образования, не получающие МБТ (без субвенций) и доходы, переданные 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.

Такой уровень дотационности, другими словами – финансовой необеспеченности и, значит, неопределенности, даже непредсказуемости финансово-экономической базы муниципального управления говорит о невозможности для абсолютного большинства муниципалитетов России строить и реализовывать какие-либо конкретные планы долговременного характера.

Принципиально важно и то, что действующие ныне налогово-бюджетные механизмы лишают органы местного самоуправления не только достаточных экономических ресурсов для стратегического планирования своего развития, но и необходимых для этого экономических инструментов. Сообразно всему мировому опыту, таким основным инструментом социально-экономического регулирования на муниципальном уровне являются местные налоги, манипулируя условиями взимания которых, муниципальные власти имеют возможность в известной мере привлекать инвесторов, направлять хозяйственное и социальное развитие территорий в благоприятном для себя направлении.

<sup>11</sup> Министерство финансов Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://info.minfin.ru/subj\\_analytics.php](http://info.minfin.ru/subj_analytics.php)

Однако в нынешних российских условиях этот рычаг экономической политики муниципалитетов оказался практически «отрубленным»: нашим муниципалитетам просто нечем что-то регулировать и стимулировать. В стране действует только 2 местных налога<sup>12</sup>, доля которых в налоговых доходах местных бюджетов составляет примерно 15% (в т.ч. примерно 13% – земельный налог и около 2% – налог на имущество физических лиц). Доля этих налогов в общей доходной части местных бюджетов России составляет всего 5%, в то время как конституционное право местного самоуправления (ст. 132 Конституции РФ) устанавливать местные налоги (а не только вводить местные налоги, установленные федеральным законодателем!), по сути, остается бездействующим.

Однако дело не только в том, чтобы насытить субфедеральные (т.е. региональные и местные) бюджеты таким объемом устойчивых доходов, которые позволят им реально перейти от «выживания» к практике стратегирования своего социально-экономического развития. Как мы полагаем, должна измениться и сама идеология межбюджетных отношений, само представление о задачах и приоритетах практики финансового выравнивания и иных аспектах взаимодействия бюджетов всех уровней. По нашему мнению, стратегическое планирование предполагает последовательный отход от преимущественно уравнительного принципа финансово-бюджетных взаимоотношений центра и регионов, а также регионов и муниципалитетов. Необходим переход к оценке и даже известной состязательности территориальных стратегий и программ развития как основы получения регионами и муниципалитетами дополнительных ресурсов из вышестоящих бюджетов, причем преимущественно не в дотационной форме, а через механизм софинансирования программ и проектов развития экономики субъектов Федерации и отдельных муниципальных образований.

---

12 Следует напомнить, что еще в начале 1990-х годов в стране действовало около 20 местных налогов. Конечно, такое их количество затрудняет практику налогового администрирования на местах. Однако и нынешний эрзац местных налогов также не соответствует идее утверждения муниципалитетов как полноценных субъектов политики социально-экономического развития территорий, тем более, – субъектов стратегического планирования.

## Заключение

Таким образом, нельзя не прийти к мысли, что переход к системе стратегического планирования требует иной модели межбюджетных отношений. Речь идет о модели этих отношений, обеспечивающей возможность субфедеральным бюджетам не только полностью покрывать установленные законом расходные обязательства, но и, осуществляя функции стратегического планирования, иметь в своем распоряжении четкую, долговременную картину своих взаимоотношений с вышестоящими бюджетами. В связи с этим, для эффективной реализации практики стратегического планирования на субфедеральном уровне потребуются существенные изменения в бюджетном законодательстве в части, касающейся финансирования государственных программ, регулирования межбюджетных отношений, а также методов бюджетного планирования и прогнозирования.

Отсюда логически вытекает еще один важный момент – недопустимое игнорирование в 172-м ФЗ специфики стратегического планирования территориального развития в условиях, характеризующихся исключительной неоднородностью экономического пространства страны. Закон исходит из ошибочной посылки об универсальности целей, методов и институтов стратегического планирования для всех регионов и муниципалитетов России, игнорируя объективную необходимость их типизации и как объектов, и как субъектов такого планирования. Между тем, даже по отношению к экономически весьма различающимся регионам России, предлагаемый законом универсализм норм и процедур этого уровня стратегического планирования видится достаточно проблематичным. Так, в настоящее время, по оценкам бывшего Минрегиона России, объем среднедушевого валового регионального продукта (ВРП) по субъектам Федерации различается в 67 раз, а средняя заработная плата – в 6 раз. Совокупный ВРП десяти регионов – лидеров составляет 52% ВРП всех регионов, а десяти самых бедных субъектов Федерации – около 1%. Экономическая дифференциация территориального звена экономики (даже на уровне «городской округ – муниципальный район»<sup>13</sup>) еще более значительна.

---

13 Поселенческие муниципалитеты в качестве возможных субъектов стратегического планирования 172-й ФЗ вообще рассматривает.

Наша позиция состоит в целесообразности внести элементы гибкости в политику стратегирования регионального развития в ее широком понимании (распределение полномочий, инвестиционных ресурсов, межбюджетные отношения и пр.), сделав ее опорой ту или иную типизацию субъектов Федерации. Это касается и экономически наиболее значимых муниципальных образований в стране (например, через выделение особой группы муниципалитетов – «столиц» субъектов Федерации, а также иных промышленно-инновационных муниципальных образований, для которых реализация практики стратегического планирования уже не «опцион», а принципиальная необходимость). Другими словами, при реализации пространственного «среза» системы стратегического планирования в стране необходимо четко отразить качественно различный уровень социально-экономического развития регионов, и отдельных муниципальных образований, а также различную степень их промышленно-инновационного потенциала и готовности к переходу на путь инновационного развития экономики территории.

«Вытянуть» экономику России из ее нынешнего негативного состояния – это не значит добавить 1-2% ежегодного прироста ВВП. Это, конечно, лучше, чем «нулевой рост», но кардинально это ничего не решит. Если действительно принять за истину то, что стратегическое планирование наиболее востребовано именно сейчас, когда национальной экономике необходимы крупные системные изменения, то именно эти изменения должны составить основу целеполагания в стратегическом плане и, соответственно, основу оценки степени результативности его реализации. Такие изменения должны ориентироваться на структурные изменения в экономике региона, повышение его конкурентоспособности, создание современных институтов рынка, предпринимательства и государственного регулирования; сокращение различий в социально-экономическом развитии территорий; достижение социальной стабильности на основе формирования преобладающего среднего класса.

## Библиография

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

2. Материалы Заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления. 26 мая 2014 г.; город Иваново. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.kremlin.ru/transcripts/21097](http://www.kremlin.ru/transcripts/21097)
3. Министерство финансов Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://info.minfin.ru/subj\\_analytics.php](http://info.minfin.ru/subj_analytics.php)
4. Рябова Е.В., Федоров Г.М. Общая характеристика формирования системы долгосрочного бюджетного планирования в Российской Федерации: проблемы и реалии // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2013. – № 1. – С. 81-82.
5. Татаркин А.И., Котлярова С.Н. Региональные институты развития как факторы экономического роста // Экономика региона. – 2013. – № 3. – С. 9-26.
6. Тимченко В.С. Местное самоуправление в России: что в будущем? // Самоуправление. – 2014. – № 2. – С. 13-16.
7. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)

## **Will strategic planning "pull off" the Russian economy?**

**Bukhval'd Evgenii Moiseevich**

Full Doctor of Economics, professor,  
Head of the Center of Federal Relations and Regional Development,  
Institute of Economics, Russian Academy of Sciences,  
P.O. Box 117218, 32 Nakhimovskii ave., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: [buchvald@mail.ru](mailto:buchvald@mail.ru)

### **Abstract**

Strategic planning, possessing the meaning of an earmarked, long-term impact on both industrial and territorial structure of the production, is now in one of the most important institutional prerequisites for the modernization of the Russian

economy. The 2014 adoption of the federal law on strategic planning creates certain prerequisites for a significant increase in the quality of state and municipal government in the Russian Federation, especially in the long-term horizon of economic and social developments in the country. However, an implementation of the benefits of strategic planning requires essential background of economic, legal and institutional nature. First of all, the proceeding to practical implementation of the requirements of the federal law requires preparation of a significant number of legal and methodological materials of procedural nature. Key value in this case will be the implementation of the practice of strategic planning as a management vertical, acting on a unified legal and methodological basis and based on clear division of responsibilities and coordination of interests of the Federation, its constituent territories and local governments. In addition, a sine qua non condition for success in strategic planning, especially at subfederal level, appears to be the formation of an adequate economic fiscal framework, based on the priority of self-sufficiency of both regional and local budgets.

#### **For citation**

Bukhval'd, E.M. (2014), "Will strategic planning "pull off" the Russian economy?" ["Vytyanet" li strategicheskoe planirovanie rossiiskuyu ekonomiku?"], *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra (Economics: Yesterday, Today and Tomorrow)*, No. 8-9, pp. 9-26.

#### **Keywords**

Strategic planning, state and municipal administration, public programs, budgetary resources.

### **References**

1. Bukhval'd, E.M. (2014), "Local government in the strategic planning system" ["Mestnoe samoupravlenie v sisteme strategicheskogo planirovaniya"], *Samoupravlenie*, No. 7-8, pp.11-14.
2. "Federal Law on June 28, 2014 No. 172-FZ "On the strategic planning in the Russian Federation" ["Federal'nyi zakon ot 28 iyunya 2014 g. No. 172-FZ "O

- strategicheskoy planirovaniy v Rossiiskoy Federatsii"], available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)
3. "Materials of the Presidential Meeting of the Council on the development of local self-government. May 26, 2014; Ivanovo" ["Materialy Zasedaniya Soveta pri Prezidente Rossiiskoy Federatsii po razvitiyu mestnogo samoupravleniya. 26 maya 2014 g.; gorod Ivanovo"], available at: [www.kremlin.ru/transcripts/21097](http://www.kremlin.ru/transcripts/21097)
  4. "Ministry of Finance of the Russian Federation" ["Ministerstvo finansov Rossiiskoy Federatsii"], available at: [http://info.minfin.ru/subj\\_analytics.php](http://info.minfin.ru/subj_analytics.php)
  5. Ryabova, E.V., Fedorov, G.M. (2013), "General characteristics of the formation of long-term budget planning system in the Russian Federation: problems and realities" ["Obshchaya kharakteristika formirovaniya sistemy dolgosrochnogo byudzhethnogo planirovaniya v Rossiiskoy Federatsii: problemy i realii"], *Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika*, No. 1, pp. 81-82.
  6. Tatarin, A.I., Kotlyarova, S.N. (2013), "Regional development institutions as factors of economic growth" ["Regional'nye instituty razvitiya kak faktory ekonomicheskogo rosta"], *Ekonomika regiona*, No. 3, pp. 9-26.
  7. Timchenko, V.S. (2014), "Local self-government in Russia: what tomorrow holds?" ["Mestnoe samoupravlenie v Rossii: chto v budushchem?"], *Samoupravlenie*, No. 2, pp. 13-16.