

УДК 338.984

Стратегическое планирование и новые ориентиры политики регионального развития в Российской Федерации

Бухвальд Евгений Моисеевич

Доктор экономических наук, профессор,
заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития,
Институт экономики Российской академии наук,
117218, Российская Федерация, Москва, пр. Нахимовский, д. 32;
e-mail: buchvald@mail.ru

Валентик Ольга Николаевна

Научный сотрудник,
Центр федеративных отношений и регионального развития,
Институт экономики Российской академии наук,
117218, Российская Федерация, Москва, пр. Нахимовский, д. 32;
e-mail: valentik-o@ya.ru

Аннотация

Важное значение для формирующейся модели стратегического планирования имеет ее пространственный аспект. Однако в практической реализации пространственного «среза» стратегического планирования сохраняется еще немало неясностей. В статье сформулирован ряд предложений, касающихся восполнения данных пробелов в предполагаемой модели стратегического планирования.

Для цитирования в научных исследованиях

Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Стратегическое планирование и новые ориентиры политики регионального развития в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 5. С. 21-41.

Ключевые слова

Стратегическое планирование, программно-целевое планирование, экономика регионов, финансово-бюджетные ресурсы, межбюджетные отношения.

Введение

Принятие Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» делает необходимым перевести вопрос о формировании этой системы управления экономическими и социальными процессами в стране из общих обсуждений в плоскость практических действий. Эта задача касается всех уровней публичной власти в стране – федеральной, региональной и местной, которые, в соответствии с законом, образуют «вертикаль» стратегического планирования на единой нормативно-правовой и методологической базе. Закон пока еще сохраняет в себе многие пробельности как правового, так и институционального характера [Ускова, Чекавинский, 2014; Яговкина, 2014], что, скорее всего, было неизбежно для такого пионерного направления нашего законодательства. Эти пробельности необходимо максимально быстро и полно компенсировать, используя как отечественный, так и зарубежный опыт социально-экономического стратегирования, а также опираясь на анализ тех реалий, в которых страна переходит к практическому использованию таких методов государственного управления. Кроме того, пока остается нерешенным вопрос об экономических предпосылках, необходимых для того, чтобы в достаточной мере обеспечить реализуемость долговременных (стратегических) планов в стране, особенно в том, что касается планов хозяйственного и социального развития в региональном и территориальном звене национальной экономики.

Стратегическое планирование – ориентир на приоритетные задачи

Одна из наиболее сложных проблем, которые предстоит решить на пути реализации системы стратегического планирования в стране, – отсутствие

экономико-правовых механизмов и конкретных институтов, способных обеспечить устойчивую реализацию стратегических планов, их адекватную экономическую обеспеченность и должную «защищенность» от различных каналов негативного воздействия, особенно в условиях столь высокой зависимости экономики России от влияния деструктивных факторов внешнего порядка.

Закон также не выражает в полной мере то важное положение, что стратегическое планирование является необходимым, прежде всего, как условие инновационной модернизации национальной экономики. Это верно, как и то, что само по себе утверждение процедур такого планирования еще ничего в плане модернизации национальной экономики, равно как и в решении ее иных хозяйственных и социальных проблем, «не гарантирует» вне усилий по преодолению действующих факторов «антиинновационности» хозяйствующих субъектов. В числе этих, все еще действующих факторов – тенденции явной монополизации важнейших сфер хозяйствования, недостаточный уровень защиты прав и интересов собственников, инвесторов и инноваторов (особенно судебной защиты), сохранение высокой степени экономической дифференциации населения и пр. Преодоление этих негативных факторов составляет собой необходимую институциональную компоненту стратегического планирования, акцент на которую в действующей версии ФЗ № 172 практически не просматривается. Можно сказать, что закон не отражает в полной мере ту очевидную истину, что переход от текущего планирования к среднесрочному и тем более к долгосрочному – это не просто увеличение горизонта планирования, не просто расширение круга планируемых показателей, в том числе и с использованием сценарного варианта и пр. Это прежде всего переход от «планирования индикаторов» к планированию институциональных изменений, обеспечивающих глубокие подвижки в отраслевой и территориальной структуре экономики, формирование эффективно действующих институтов рынка, конкуренции и предпринимательства и, как результат, повышение национальной конкурентоспособности, укрепление позиций страны в мировой экономике.

Наконец, нельзя не отметить, что стратегическое планирование – это также и особый акцент на достижение качественных «прорывов» в социальной сфере. Особенно важно обозначить – как стратегические приоритеты – «проры-

вы» там, где ранее начатые реформы ныне если и не зашли полностью в тупик, то, во всяком случае, явно утратили четкие, долговременные ориентиры (пенсионная реформа, реформа здравоохранения, реформа высшего образования и пр.). Это те требования, которые сегодня определяют собой ключевые задачи, лежащие, прежде всего, на стороне федерального звена управления в системе стратегического планирования [Луговской, 2014]. Отвечает ли нынешняя версия закона о стратегическом планировании четкому выражению единства этих экономических, социальных и институциональных изменений в обществе и государстве? Мы полагаем, что пока не в полной мере.

В процессе достаточно долговременной доработки (более 6 лет) законопроект по стратегическому планированию претерпел важные изменения. Во-первых, он избавился от ряда откровенно экзотических и малопонятных наслоений, которые сопровождали начальные варианты его наименования и фактического содержания (типа «стратегического прогнозирования» и «стратегического контроля»). Законодательный документ сконцентрировался на понимании стратегического планирования как системного процесса, включающего все основные сферы хозяйственного и социального развития, все ключевые уровни управления, различные стадии принятия решений и временные горизонты постановки целевых индикаторов плана.

Во-вторых, регулятивное содержание закона в процессе его доработки было в достаточной мере децентрализовано. Первоначальные версии законопроекта в основном описывали задачи и инструменты стратегического планирования, присущие федеральному звену управления. В окончательном варианте закона более четко просматривается идея «вертикали» стратегического планирования с определенным позиционированием роли и места в этой вертикали субфедерального (т.е. регионального и муниципального) звена управления (хотя к идее децентрализации управления в целом это прямого отношения не имеет). Именно по этой причине из названия закона было изъято ранее имевшееся в нем определение «государственное стратегическое планирование», поскольку муниципальное звено управления, которое ныне по закону также является полноправным участником такого планирования, к государственной власти, согласно Конституции РФ, не относится.

Наконец, в-третьих, в результате последовательных доработок в законе удалось в большей мере отразить взаимосвязь и взаимообусловленность отраслевого и пространственного «срезов» стратегического планирования и предусмотренных в данном случае ключевых документов. Однако нетрудно заметить: все, что касается именно пространственного «среза» стратегического планирования, в законе выглядит менее конкретно и менее убедительно, нежели решение вопроса об институтах и инструментах стратегирования развития экономики и социальной страны как единого комплекса. Здесь очевидно все еще сказывается застарелая болезнь нашего экономического мышления и управления. Экономика страны нам все еще видится, прежде всего, как система отраслевых комплексов, а только потом, на втором и даже на третьем плане – как особая мультирегиональная система, где каждое составляющее звено имеет свои специфические особенности, свой особый потенциал развития, некоторую меру экономической автономии и определенные полномочия по управлению хозяйственными и социальными процессами и пр. Для эффективного стратегического планирования такая несбалансированная идеология неприемлема; эффективное стратегическое планирование может базироваться только на равнозначности и согласованности пространственной и отраслевой компоненты плана.

По нашему мнению, «пространственный срез» системы стратегического планирования будут формировать две основные составляющие. Во-первых, это пространственная компонента федерального стратегического планирования, реализуемая через федеральную политику регионального развития и отражающая меру ответственности федерального центра за устойчивое социально-экономическое развитие субъектов РФ, а также совокупность ресурсов, институтов и инструментов реализации этой ответственности. Во-вторых, «пространственный срез» единой модели стратегического планирования будет реализовываться через развитие практики стратегического планирования на субфедеральном уровне при ее согласовании со всеми аналогичными документами федерального центра. Эти составляющие и формируют современное представление о национальной стратегии регионального или пространственного развития.

Вместе с тем приходится признать, что к моменту принятия ФЗ № 172 в полной мере достичь баланса отраслевого и пространственного «срезов» стратегического планирования так и не удалось. Роль субфедерального звена стратегического планирования так и осталась зафиксированной в законе лишь фрагментарно, да и с пониманием сути пространственного «среза» стратегического планирования на федеральном уровне сохраняются определенные неясности. Так, в процессе многократной переработки законопроекта перечень данного круга документов стратегического планирования многократно модифицировался с постоянной заменой и даже «игрой» терминов «пространственный», «региональный», «территориальный» и пр. Судя по всему, специфику (целевую функцию) каждого слагаемого (документа) в данном «срезе» стратегического планирования еще предстоит существенно конкретизировать, в т.ч. с целью их ориентации на ключевые приоритеты модернизации российской экономики, а также с учетом всего круга задач, традиционно соотносимых с понятием «политика регионального развития» (включая и относительное экономическое выравнивание территорий) [Кузык, 2014; Юшкова, 2014].

Переход регионального экономического стратегирования на качественно новый уровень связан, таким образом, с обеспечением тесного согласования документов стратегического планирования федерального и регионального уровня. Однако пока закон откровенно обходит стороной то, какие конкретно процедуры должны иметь место в процессе такого согласования и какие методы взаимного учета интересов сторон при этом должны быть использованы. Предполагается, что основную роль в таком согласовании должны сыграть именно те основополагающие федеральные документы, которые и относятся к «пространственному» срезу стратегического планирования. Это закономерно связано с тем, что при существующей высокой степени централизации управленческих полномочий и финансово-бюджетных ресурсов в российских условиях формирование и согласование документов стратегического планирования возможно лишь при движении «сверху вниз», как фактически сегодня имеет место и в бюджетном процессе. Это говорит о том, что без качественных документов стратегического планирования на федеральном уровне – как отраслевой, так и пространственной направленности – все прочие меры правовой,

методической и иной поддержки стратегических разработок на региональном уровне особого успеха иметь не будут.

В этом направлении ФЗ № 172 предусматривает разработку таких важных федеральных документов пространственного стратегического планирования, как «Стратегия пространственного развития», а также «Основы государственной политики регионального развития» для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации. Как уже отмечалось нами ранее (см.: [Бухвальд, 2014; Бухвальд, 2015]), все прежние попытки подготовить и тем более нормативно закрепить планово-стратегические документы подобного рода к реальным результатам не привели. Да и сегодня «водораздел» заявленных документов пространственного «среза» стратегического планирования, а равно и круг их специфических задач пока не совсем ясны, особенно учитывая то, что на всех уровнях управления формально не снимается и задача так называемого «планирования территориального развития».

По-видимому, на федеральном уровне такой документ, как «Стратегия пространственного развития», должен содержательно тяготеть к традиционному представлению о размещении производительных сил (в той мере, в какой сегодня это вообще находится в пределах регулятивного воздействия со стороны государства). Такой подход к стратегированию пространственного развития экономики страны в настоящее время является доминирующим, и именно он формирует основу региональных разделов всех имеющихся на сегодня правительственных документов долговременного характера (типа известной «Концепции 2020»).

В свою очередь, «Основы государственной политики регионального развития» должны иметь более новаторский характер; они должны быть ориентированы на формулировку целей и инструментов федерального воздействия на социально-экономическое развитие различных групп регионов России. Наиболее предпочтительно осуществить такую функцию на основе типизации регионов с адресным, сбалансированным использованием системы государственных программ, инвестиционных проектов, федеральных институтов развития, различных инструментов налогово-бюджетной политики и пр. Это включает в себя выбор оптимального баланса между традиционными для политики ре-

гионального развития задачами «экономического выравнивания территорий» и ставкой на опережающее развитие регионов – лидеров инновационной модернизации российской экономики.

Таким образом, в настоящее время речь не идет о повторении тех исканий, которые сопровождали попытки целостно описать цели и инструменты федеральной политики регионального развития в предшествующий период. Речь идет о совершенно новом взгляде на политику регионального развития, цели и инструменты которой ныне полностью определяются приоритетами инновационной модернизации российской экономики и ее практической реализации на основе системы стратегического планирования на всех уровнях управления. Целенаправленное управление пространственными аспектами формирования экономики инновационного типа, по сути, становится центральным звеном пространственного «среза» системы стратегического планирования в стране.

Проблемы и перспективы стратегического планирования для российских регионов

В настоящее время обоснованно предположить, что наибольшие правовые, экономические и институциональные трудности, связанные с реализацией практики стратегического планирования, возникнут именно на субфедеральном уровне управления, т.е. на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Именно здесь накопление экономических, институциональных и иных предпосылок эффективного стратегирования пока еще не достигло той «критической массы», которая превращает документы стратегического планирования из чисто презентационных материалов в реальные рабочие планы деятельности региональных и местных администраций. Кроме того, надо учитывать, что, в отличие от федерального центра, большинство регионов России живет «копейку в копейку», никакими значительными резервными фондами не обладает и в сложных экономических условиях может обеспечить относительную стабильность своих долгосрочных планов только за счет федерального спонсирования.

В связи с перспективами развертывания системы стратегического планирования на субфедеральном уровне сегодня наиболее значимыми представляются три вопроса, которые ранее активно прозвучали на Форуме по стратегическому планированию в Санкт-Петербурге в 2014 г. и, видимо, вновь будут обсуждаться на аналогичном форуме 2015 г.

Во-первых, в связи с тем, что регионы и тем более муниципалитеты России характеризуются существенными различиями в формировании нормативно-правовой и методической базы стратегического планирования, а также различным практическим опытом в разработке долговременных документов территориального социально-экономического развития, закономерно возник вопрос о целесообразности проведения пилотной апробации системы регионального стратегического планирования первоначально в нескольких субъектах Российской Федерации, а также в определенной группе муниципальных образований различного типа и уровня экономического развития.

Здесь не случайно вспоминается опыт реализации ФЗ № 131 по местному самоуправлению 2003 г., когда одновременный разовый переход к новым экономико-правовым началам муниципальной организации в стране после некоторых колебаний все же был заменен 3-летним переходным периодом. При всей проблематичности основных положений реформы местного самоуправления 2003 г. (особенно в ее начальной версии) введение переходного периода позволило существенно повысить адаптивность ее основных составляющих и снять возможную «реформационную» дезорганизацию муниципального управления на местах. Такая версия или схема практической реализации положений ФЗ № 172 позволила бы, на наш взгляд, апробировать его в условиях различных типов регионов и муниципалитетов России, чтобы затем эшелонировано во времени последовательно расширять «поле» применения методов стратегического планирования за счет выявления необходимых в каждом случае дополнительных условий и/или институтов управления социально-экономическим развитием на субфедеральном уровне. Однако на форуме 2014 г. предложение о пилотной апробации положений ФЗ № 172 в ряде регионов России серьезной поддержки со стороны представителей Минэкономразвития РФ так и не получило.

В-вторых, остается не вполне разъясненным вопрос о том, какую позицию в практике стратегического планирования должны занять теперь те регионы и муниципалитеты России, где эта работа уже ведется и, тем более, уже имеются действующие (утвержденные) стратегии. Или им необходимо срочно готовить новые стратегические документы, или следует сохранять и исполнять действующие стратегии, ожидая пока федеральный центр в достаточной мере конкретизирует свое понимание содержания и методики стратегического планирования на субфедеральном уровне управления в соответствующем круге подзаконных нормативно-правовых актов и методологических разработок. Это касается также порядка и сроков переработки целого ряда региональных законов о стратегическом планировании, которыми в настоящее время состав институтов и документов стратегического планирования в том или ином субъекте Федерации чаще всего определяется иначе, нежели это «диктуется» субъектам Федерации соответствующей статьей ФЗ № 172.

Наконец, в-третьих, формируя нормативно-правовую, методическую и институциональную базу стратегического планирования на субфедеральном уровне, следует одновременно решить вопрос и о том, что необходимо сделать для полноценной экономической обеспеченности этого планирования? И вообще, своевременно ли стратегическое планирование как достаточно крутой маневр в системе государственного управления в современных непростых условиях?

В настоящее время сформировалась убежденность в том, что повода для скоропалительного свертывания действующих региональных и муниципальных стратегий нет. Хотя ситуация последних двух лет привела к необходимости существенной коррекции целевых индикаторов этих документов, спешить с их заменой не стоит. И дело не только в отсутствии всего круга нормативно-правовых и методических документов, определяющих основное содержание системы документов стратегического планирования на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Более того: то, что все проблемы перехода к стратегическому планированию, в том числе и на региональном уровне, сейчас часто связываются именно со своевременным формированием названного выше блока нормативно-правовых и методических документов, по

нашему мнению, не вполне правомерно. Такой подход (если, конечно, исходить из того, что полномасштабная реализация ФЗ № 172 в принципе не может быть отложена) может привести либо к формализации идеи стратегического планирования, либо к ее профанации и дискредитации.

На сегодняшний день под влиянием многих факторов складывается достаточно сложная и противоречивая картина «вхождения» российских регионов в систему стратегического планирования. По сути, это ситуация кризиса, в большей мере имеющего, в отличие от периода 2008-2009 гг., не конъюнктурный, а системный характер. В 2008-2009 гг. российская экономика на 1,5-2 года «захлебнулась» на фоне мирового финансово-экономического кризиса. Ныне ситуация качественно иная. Нынешний кризис происходит в России на фоне достаточно динамичного развития ведущих мировых экономических центров. Из догоняющего в современной системе мирохозяйственных связей Россия превратилась в отстающего.

Асинхронизацию кризисных процессов формально можно было бы расценить как обстоятельство положительного свойства. В такой ситуации именно факторы внешнеэкономического характера часто играют для той или иной страны роль локомотива экономического оживления. Однако в нынешних условиях для России ряд объективных факторов (специфический характер всей системы внешнеэкономических связей страны) и субъективных обстоятельств (низкая инвестиционная привлекательность экономики, отток капиталов, экономические санкции в отношении России) не позволяют нам надеяться на то, что постепенный подъем в мировом хозяйстве рано или поздно неизбежно «потянет за собой» и российскую экономику. Кризисная ситуация отнюдь не порождена санкциями: истоки кризиса проявили себя много ранее и лишь усугубили воздействие санкций на российскую экономику.

Согласно ФЗ № 172, уже с начала 2017 г. система стратегического планирования в стране должна заработать в полном объеме. Однако последние по времени прогнозы Минэкономразвития РФ и Мирового банка показывают, что 3 года, предшествующие этому моменту (2014-2016 гг.), в плане экономической динамики для России в лучшем случае будут смотреться как «топтание на месте». Конечно, переход к системе стратегического планирования нельзя

как-то однозначно увязывать с той или иной фазой экономического цикла. Однако сам процесс такого перехода не может не корректироваться в зависимости от того, в каких экономических условиях он осуществляется, включая и пространственную картину этих процессов.

Антикризисная политика и санация региональных и местных финансов

Для полноценного перехода к системе стратегического планирования важно и то, что нынешний кризис в российской экономике имеет и специфическую пространственную картину. Две предшествующие кризисные «волны» в российской экономике (1998-1999 гг. и 2008-2009 гг.) происходили на фоне заметной поляризации российских регионов, их деления на более пострадавшие регионы и регионы-лидеры, сохранившие в условиях кризиса потенции позитивной динамики региональных хозяйственных комплексов. Такая ситуация позволяла надеяться на активную антикризисную роль данных регионов-лидеров и, кроме того, заметно облегчала усилия федерального центра по финансовой поддержке отдельных субъектов Федерации. Существенное запоздание с региональной статистикой пока еще не позволяет в полной мере оценить меру воздействия нынешней волны кризиса на экономику российских регионов. Однако предварительные оценки (см.: [Зубаревич, 2015]) показывают, что ныне пространственная картина кризиса будет достаточно выровненной, а регионов – явных лидеров в экономике России, скорее всего, практически не останется. Это и есть одно из важных свидетельств того, что нынешний кризис (даже при сравнительно небольших параметрах падения производства в целом) носит не конъюнктурный характер (в разрезе отдельных отраслей производства), а системный характер, когда стагнирует экономика в целом – и в отраслевом, и в пространственном разрезе.

Уже с 2013 г. обозначилась тенденция к стабилизации, а потом и к сокращению объема инвестиций в российскую экономику. Так, в 2013 г. падение инвестиций (без инвестиций субъектов малого предпринимательства) составило 0,2%, в 2014 г. – 2,7% и в I-м квартале 2015 г. – уже около 10%. В 2015 г. су-

щественное падение инвестиций претерпели многие регионы, которые ранее были в числе лидеров по данному показателю (например, Калужская и Липецкая области).

Временное резкое повышение ставки ЦБ РФ привлекло средства иностранных инвесторов вследствие резко возросшей доходности рублевых активов. Однако это по преимуществу капиталы спекулятивного характера и основу стратегического инвестирования в экономику страны и ее регионов они сформировать не могут. Это так же верно, как и то, что, в отличие от периода после кризиса 2008-2009 гг., сейчас практически не приходится рассчитывать на серьезный стимулирующий эффект для российской экономики от девальвации рубля. Эксперты ожидают позитивных трендов только для регионов с высокой долей производств ВПК, а также некоторый санкционно-стимулирующий эффект для регионов с высокой долей продукции сельского хозяйства и его переработки.

Для объективной оценки возможностей и проблем перехода к социально-экономическому стратегированию на региональном уровне следует иметь в виду и то, что регионы России уже накануне нынешней кризисной ситуации столкнулись с серьезными проблемами финансово-бюджетного характера. По мнению экспертов (см.: [там же, 41]), дестабилизация региональных бюджетов началась еще в 2013 г. вследствие попыток реализации вытекающих из «майских указов» 2012 г. требований по повышению заработной платы бюджетникам. В 2013 г. дефицитными были бюджеты 77 регионов России, в 2014 г., даже на фоне развернувшейся политики секвестирования бюджетных расходов на местах, – 75 регионов.

На 1 апреля 2015 г. совокупный долг регионов и муниципалитетов России (субфедеральный долг) достиг 2,4 трлн. руб. Это эквивалентно примерно 33% налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. В структуре совокупного долга преобладают кредиты банков (42%). Доля бюджетных кредитов составляет 34%. Около четверти долга (26%) – эмиссия региональных и муниципальных ценных бумаг, а также выданные государственные и муниципальные гарантии. Однако по отдельным регионам ситуация с величиной долга и его структурой существенно различается. У 4 регионов,

где величина долга превысила 100% собственных доходов бюджета (Смоленская область, Костромская область, Республика Мордовия и Чукотский АО), абсолютно преобладают бюджетные кредиты. Еще у 10 регионов, где величина долга достигла или превысила 80% собственных доходов бюджетов (Белгородская область, Псковская область, Вологодская область, Саратовская область, Пензенская область, Амурская область, Республика Северная Осетия, Республика Ингушетия, Республика Карелия, Удмуртская Республика), структура совокупного долга более сбалансирована, но и этот показатель (долг в 80% собственных доходов бюджетов) по существу является критерием очевидного «банкротства».

Даже в благоприятных экономических условиях самостоятельно погасить такой долг регионам крайне затруднительно, а с учетом нынешних и предстоящих реалий – это вообще фантастика. Оценки показывают, что в зоне наибольшего финансового риска (значительный бюджетный дефицит плюс большой долг) находится 45% регионов России. Для этой группы регионов без радикального изменения их фактически предбанкротного статуса возможность перехода к практике стратегического планирования лишена всякого правдоподобия.

Дополнительные сложности создает и то, что возможности федерального центра «вытянуть» в финансовом отношении региональное звено российской экономики и в большей мере адаптировать его под требования социально-экономического стратегирования в настоящее время также ограничены. В 2009 г. доля федеральных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ разом возросла до 27% против 19% в 2008 г. и 16% в 2007 г. В 2014 г. этот показатель находился на уровне 18%, и возможностей его существенного увеличения явно не просматривается (по утвержденному бюджету на 2015 г. этот показатель должен составить 16%).

Таким образом, сегодня следует в большей мере акцентировать внимание на том, что страна и ее регионы фактически приступают к реализации практики стратегического планирования в чрезвычайно сложных условиях, когда проявляет себя кумулятивный эффект целого ряда факторов неопределенности и неустойчивости в экономике. По сути, ситуация складывается так, что «увертюрой»

к полномасштабному развертыванию практики стратегического планирования в Российской Федерации и ее субъектах должна стать система мер антикризисного регулирования. С этой целью Правительством РФ был утвержден такой документ, как «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году». План, в частности, предусматривает дополнительное предоставление бюджетных кредитов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации при условии реализации субъектами РФ региональных планов обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г. Но в целом план опять-таки исходит из приоритета «отраслевого подхода», т.е. в нем доминирует адресная поддержка отраслей и отдельных сфер экономики, а не конкретных типов регионов с учетом специфики природы и проявления кризисных процессов в их экономике. «Территориальная картина» осуществления первоочередных мероприятий не видна; вполне возможно, что для экономики одних регионов она в итоге окажется недостаточной, а для других – даже избыточной.

Данный правительственный план при всей его важности и актуальности, выступает, скорее, системой мер чрезвычайного характера (не исключено и принятие аналогичного документа на 2016 г.), однако говорить о нацеленности подобных документов на формирование благоприятных экономических, институциональных и иных предпосылок перехода страны и ее регионов к системе стратегического планирования явно не приходится. Возникает очевидный разрыв: от краткосрочных планов почти аварийного содержания нам предлагается сделать рывок к долгосрочным планам стратегического характера, что практически едва ли возможно. Между тем истина о том, что пропасть нельзя перепрыгнуть в два прыжка, в экономике не действует; здесь такой вариант действий не только вполне возможен, но даже может быть наиболее рациональным решением.

По нашему мнению, в настоящее время, очевидно, вырисовывается (по аналогии с практикой «старта» муниципальной реформы) идея некоего «переходного периода» в реализации идеи стратегического планирования, особенно на субфедеральном уровне. Институционализацией этого переходного периода могла бы стать трех- или пятилетний «стабилизационный» план, сочетающий

в себе среднесрочную перспективу (программу) антикризисных мероприятий и одновременно – систему институциональных реформ, доводящих устойчивость и «предсказуемость» развития экономики страны и ее регионов до уровня, делающего реальной практику принятия и реализации документов стратегического планирования.

В частности, как мы полагаем, переходу к практической реализации модели стратегического планирования на субфедеральном уровне должно предшествовать осуществление радикальных мер (возможно, и специальной государственной программы) по санации региональных и местных финансов. Выбрать оптимальную модель такой санации будет непросто. Выбор возможных вариантов действия здесь очень невелик. Самый простой вариант – заместить все прочие виды региональных и муниципальных долгов бюджетными кредитами и постепенно вести дело к их списанию. Однако такой шаг потребует от федерального центра значительных затрат (примерно 1 трлн. руб. прямых выплат в банковскую систему, которая и без того является основным бенефициаром по распределению средств антикризисного плана 2015 г.). Кроме того, предпринять такой шаг – значит уподобиться практике советских лет, когда государство раз в несколько лет списывало долги колхозов и совхозов и в дураках раз за разом оставались те, кто старался работать лучше, формировать свои собственные средства для развития производства и не залезать в долги. Пойти сегодня на подобные меры – значит надолго дезавуировать все усилия по повышению качества и ответственности государственного управления и бюджетного процесса на региональном и местном уровне. Вариантом решения может стать разработка долговременного плана реструктуризации субфедеральных долгов, в рамках которого размер и условия федерального софинансирования погашения этих долгов должны быть поставлены в прямую зависимость от усилий самих субъектов Федерации по восстановлению региональной экономики и наращиванию ее бюджетного потенциала. Возможны и стимулирующие меры в отношении банков, согласившихся на реструктуризацию региональных и местных долгов.

Очевидно и то, что реализация практики стратегического планирования на субфедеральном уровне в принципе несовместима с действующей моде-

лью межбюджетных отношений, не формирующей для данного круга субъектов стратегического планирования долговременно закреплённой системы финансовых ресурсов и стимулов устойчивого развития территорий, их хозяйственных и социальных комплексов. В любом случае четкая проработка и прозрачность государственной позиции по данному кругу вопросов не менее важна для успешного старта стратегического планирования в стране и в ее регионах, нежели прочие нормативно-правовые и методические материалы. Для разработки государственной программы по санации региональных и местных финансов как необходимой предпосылки перехода к системе стратегического планирования на всех уровнях управления должны быть привлечены лучшие научные силы России.

Библиография

1. Бухвальд Е.М. «Вытянет» ли стратегическое планирование российскую экономику? // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2014. № 8-9. С. 9-26.
2. Бухвальд Е.М. Субъекты Федерации в системе стратегического планирования // Вестник Российской Академии естественных наук. 2015. № 2. С. 7-10.
3. Галак Е.Я. Новые подходы к стратегическому планированию развития муниципальных образований в Российской Федерации // Практика муниципального управления. 2014. № 3. С. 14-19.
4. Зубаревич Н.В. Региональная проекция нового российского кризиса // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 37-52.
5. Кузык Б.Н. О формировании системы стратегического управления модернизацией и развитием российской экономики // Экономические стратегии. 2014. № 2. С. 24-29.
6. Луговской Р.А. Новое законодательство в сфере стратегического планирования в Российской Федерации // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 8. С. 20-23.
7. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ: принят Гос. Думой

- Федер. Собр. Рос. Федерации 20.06.2014: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.06.2014 // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 13.04.2015).
8. Об утверждении Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году: Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174635/ (дата обращения: 29.04.2015).
 9. Ускова Т.В., Чекавинский А.Н. Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 4 (34). С. 63-67.
 10. Юшкова Н.Г. Стратегическая направленность планирования пространственного развития региональных систем и императивы государственного управления // Регион: экономика и социология. 2014. № 3. С. 94-112.
 11. Яговкина В.А. О применении норм Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Практика муниципального управления. 2014. № 9. С. 20-28.

Strategic planning and new objectives of regional development policy in the Russian Federation

Evgenii M. Bukhval'd

Doctor of Economics, professor,
Head of the Centre of Federal Relations and Regional Development,
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,
117218, 32 Nakhimovskii avenue, Moscow, Russian Federation;
e-mail: buchvald@mail.ru

Ol'ga N. Valentik

Researcher,
Centre of Federal Relations and Regional Development,
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,
117218, 32 Nakhimovskii avenue, Moscow, Russian Federation;
e-mail: valentik-o@ya.ru

Abstract

The article deals with strategic planning and new objectives of regional development policy in the Russian Federation. Spatial dimension is one of the important features of the emerging model of strategic planning in the Russian Federation. The authors of the article point out that this dimension is presented, first of all, via spatial documents of socio-economic policy of the Federal Centre (federal regional development policy) and then via the implementation of the functions of the socio-economic strategizing at the sub-federal, i.e. at the regional and local level. However, there are still many obscurities regarding practical implementation of the spatial "segment" of strategic planning. The authors consider the content of and the interrelation between federal documents in the sphere of strategic planning to be quite unclear. Many legal, institutional prerequisites for strategizing socio-economic development have not been created at the sub-federal, i.e. at the regional and local level. The authors of the article have formulated a number of proposals relating to filling the above-mentioned gaps in the assumed model of strategic planning, especially ones aimed at clarifying the content of its basic documents and developing a stable economic base for strategic planning at the sub-federal level.

For citation

Bukhval'd E.M., Valentik O.N. (2015) Strategicheskoe planirovanie i novye orientiry politiki regional'nogo razvitiya v Rossiiskoi Federatsii [Strategic planning and new objectives of regional development policy in the Russian Federation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 5, pp. 21-41.

Keywords

Strategic planning, program-target planning, economy of regions, budget resources, inter-budget relations.

References

1. Bukhval'd E.M. (2015) Sub"ekty Federatsii v sisteme strategicheskogo planirovaniya [Subjects of the Federation within the system of strategic planning]. *Vestnik Rossiiskoi Akademii estestvennykh nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Natural Sciences], 2, pp. 7-10.
2. Bukhval'd E.M. (2014) "Vytyanet" li strategicheskoe planirovanie rossiiskuyu ekonomiku? [Will strategic planning "pull off" the Russian economy?] *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 8-9, pp. 9-26.
3. Galak E.Ya. (2014) Novye podkhody k strategicheskomu planirovaniyu razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy v Rossiiskoi Federatsii [New approaches to the strategic planning of the development of municipalities in the Russian Federation]. *Praktika munitsipal'nogo upravleniya* [The practice of municipal administration], 3, pp. 14-19.
4. Kuzyk B.N. (2014) O formirovaniy sistemy strategicheskogo upravleniya modernizatsiei i razvitiem rossiiskoi ekonomiki [On building a strategic management system for the Russian economy modernization and development]. *Ekonomicheskie strategii* [Economic strategies], 2, pp. 24-29.
5. Lugovskoi R.A. (2014) Novoe zakonodatel'stvo v sfere strategicheskogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii [New legislation in the sphere of strategic planning in the Russian Federation]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya* [Issues of the theory and practice of administration], 8, pp. 20-23.
6. O strategicheskoy planirovaniy v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 28.06.2014 № 172-FZ [On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 172-FZ of June 28, 2014] (2014). *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ [Accessed 13/04/15].

7. Ob utverzhdenii Plana pervoocherednykh meropriyatii po obespecheniyu ustoychivogo razvitiya ekonomiki i sotsial'noi stabil'nosti v 2015 godu: Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 27.01.2015 № 98-r [On the approval of the Plan of priority measures for stimulating the sustainable development of economy and social stability in 2015: Order of the Russian Government No. 98-r of January 27, 2015]. *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174635/ [Accessed 29/04/15].
8. Uskova T.V., Chekavinskii A.N. (2014) Zakon o strategicheskom planirovanii v Rossiiskoi Federatsii: dostoinstva i nereshennye voprosy (ekspertnaya otsenka) [The law on strategic planning in the Russian Federation: advantages and unresolved issues (expert evaluation)]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 4 (34), pp. 63-67.
9. Yagovkina V.A. (2014) O primenении norm Federal'nogo zakona "O strategicheskom planirovanii v Rossiiskoi Federatsii" [On application of the norms of the Federal Law "On strategic planning in the Russian Federation"]. *Praktika munitsipal'nogo upravleniya* [The practice of municipal administration], 9, pp. 20-28.
10. Yushkova N.G. (2014) Strategicheskaya napravlennost' planirovaniya prostranstvennogo razvitiya regional'nykh sistem i imperativy gosudarstvennogo upravleniya [Strategic directions in planning spatial development of regional systems and imperatives of state administration]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: economics and sociology], 3, pp. 94-112.
11. Zubarevich N.V. (2015) Regional'naya proektsiya novogo rossiiskogo krizisa [Regional dimension of the new Russian crisis]. *Voprosy ekonomiki* [Issues of economics], 4, pp. 37-52.