

## Квашонкин А.В. Инструмент участия государства

Журнал «Стратегия России», № 1, 2013 год

**КВАШОНКИН Александр Васильевич,**

доцент кафедры регионального и муниципального управления  
факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова,  
кандидат исторических наук

21 ноября 2012 года Государственная Дума приняла в первом чтении проект Федерального закона № [143912-6](#) «[О государственном стратегическом планировании](#)». Законопроект предусматривает систему планирования социально-экономического развития страны, которая будет базироваться на государственном прогнозировании, программно-целевом и территориальном планировании, на мониторинге реализации принятых документов.

Переход от плановой системы управления экономикой к рыночной поставил перед государством ряд сложных управленческих проблем. В короткий по историческим меркам срок стране пришлось осваивать рыночные инструменты управления экономикой. Развал прежней системы государственного управления социально-экономическим развитием и медленное, «на ощупь», становление новой, не могло не вызвать управленческого вакуума.

Ситуация осложнялась тем, что распад СССР и переход к рынку вызвал «размывание» прежней производственно-технологической пространственной модели территориальной организации, нарушение системы экономического районирования, разрыв традиционных связей между предприятиями и регионами. Последнее обстоятельство способствовало структурной перестройке региональной экономики, росту диспропорций в региональном развитии, массовой межрегиональной миграции и эмиграции населения. А это, в свою очередь, сказалось на переформатировании межгосударственных и межрегиональных рынков труда.

В условиях перехода к либеральной модели макроэкономического регулирования, ориентированной на интеграцию страны в глобальный рынок, все эти процессы происходили хаотически, при минимальном контроле государства. Складывающаяся новая пространственная модель территориальной организации Российской Федерации, в силу высоких мировых цен на энергоносители, проявила сырьевую специализацию страны и транзитный характер развития большинства ее регионов. Будучи конкурентоспособными на мировых рынках, сырьевые зоны становились системообразующими в экономике государства. Они стягивали на себя свободные капиталы, проектные мощности, квалифицированную рабочую силу и превращались в своего рода проектировщиков нового экономического пространства и «спонсоров» общероссийских политических процессов.

Роль государства в проектно-пространственном управлении свелась, по сути, к определению транспортно-коммуникационной политики в интересах ведущих сырьевых компаний. Государственные инфраструктурные проекты последнего времени в большинстве своем были направлены на обслуживание интересов этих компаний. Масштабные проекты «Северного» и «Южного» потоков, расширение поставок нефти и

газа в Китай, посредничество в торговле полезными ископаемыми — прямое тому подтверждение.

Разговоры о негативном влиянии на развитие страны ее зависимости от сырьевых поставок, о необходимости формирования высокоорганизованной урбанистической среды, развития инновационных технологий, создания точек роста экономики регионов стали общим местом дискурса политиков и журналистов. Возможность изменения ситуации к лучшему и те и другие связывают с возвращением в практику государственного управления системы стратегического планирования как инструмента активного государственного вмешательства в процесс формирования новой модели пространственного развития РФ в интересах страны и ее граждан, на основе мирового опыта и российских традиций.

Возрождение системы стратегического планирования началось с российских регионов. До 2005 года без регулирующих документов федерального уровня поддержка центром мероприятий региональных властей осуществлялась через перераспределение финансовых средств в рамках межбюджетных отношений и финансирования федеральной адресной инвестиционной (ФАИП) и целевых (ФЦП) программ. Разработанная в 2001—2002 годах ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002—2010 годы и до 2015 года)» имела целью повышение темпов развития регионов с уровнем ниже общероссийского и предусматривала разработку такими регионами собственных программ социально-экономического развития на основе типового макета, подготовленного Минэкономразвития.

По сути, эта программа была ориентирована не на стимулирование развития регионов, а на сохранившуюся с советских времен традицию поддержки наиболее слабых из них и противоречила самой идее программно-целевого метода управления в новых экономических условиях. Методика перераспределения финансовых средств, дотации одним регионам за счет других, без продуманной общегосударственной политики по перестройке территориально-производственного пространства РФ в соответствии с рыночными реалиями и новыми внешними угрозами на перспективу, приводили к прямо противоположным результатам. Главными из которых были рост диспропорций регионального и общее сдерживание социально-экономического развития страны в целом.

Поворотным в осознании проблемы стал 2004 год. В этом году параллельно были созданы Министерство регионального развития, Проблемная рабочая группа по прогнозированию и стратегическому планированию экономического развития российских регионов Совета Федерации, Экспертный клуб Министерства промышленности и энергетики, профильные фонды и научно-исследовательские институты. Тогда же было принято решение перейти от программирования к стратегированию социально-экономического развития регионов на «поляризованном» принципе их развития. В основу нового подхода была положена поддержка федеральным бюджетом стратегий не отстающих, а продвинутых в социально-экономическом отношении регионов, вносящих наибольший вклад в реализацию общефедеральных программ развития.

В январе 2005 года Совет Федерации рассмотрел и одобрил предложения своей рабочей группы по вопросам технологий и инструментов формирования управленческих решений в социально-экономической сфере субъектов РФ. На этой платформе Минрегионразвития была разработана, а на заседании правительства 30 июня 2005 года рассмотрена и принята «Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов РФ». Новая стратегия предусматривала согласование региональных стратегий развития, как между собой, так и с федеральными отраслевыми стратегиями. Для практической реализации

этих согласований была создана межведомственная комиссия с соответствующими полномочиями.

В соответствии с новой концепцией в ноябре 2005 года Совет Федерации одобрил план законопроекта «Конкурентоспособный регион как точка роста конкурентоспособности России» и концепцию проекта «О законодательном обеспечении формирования и развития конкурентоспособной экономики РФ». На основе этих документов в начале 2006 года Минрегионразвития подготовил и внес в правительство соответствующую ведомственную целевую программу. В практической плоскости реализация программы нашла отражение в пилотном проекте «Региональный форсайт Иркутской области».

Положительному развитию ситуации способствовали также внимание к ней со стороны аппарата правительства и разработка Минэкономразвития регионального раздела «Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы)». В июле 2006 года Государственный Совет специально обсуждал вопрос «О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов». Тогда же при Общественной палате была создана «Комиссия по вопросам регионального развития и местного самоуправления», опирающаяся в своей работе на механизм общественных слушаний по проблеме.

В 2007 году необходимость консолидированного внимания к планированию стратегии развития страны и ее регионов стала предметом обсуждения в ходе многочисленных круглых столов, а также на всероссийской конференции «Стратегия регионального развития России». Под заданным углом зрения Минрегионразвития разработал «Стандарт стратегии социально-экономического развития субъекта РФ» и ряд нормативных актов, направленных на повышение эффективности ее разработки и реализации в государственных интересах.

Все эти и многие другие мероприятия стимулировали интерес к стратегированию в новом формате как со стороны руководства регионов, так и консалтинговых компаний. В достаточно короткое время были разработаны стратегии социально-экономического развития большинства субъектов Российской Федерации. Их соответствие федеральным интересам пространственного развития базировалось на принципах единства уникального и целого, сбалансированности и устойчивости, преемственности программ разных уровней, опережающего развития регионов с наличием «точек роста», системного подхода и мультипликативных эффектов.

При этом исходная, базовая роль региона в реализации программ федерального уровня логически определялась его геополитическим положением и ролью в системе национальной безопасности, местом в сложившейся территориальной системе разделения труда, структурой системы национальной и социально-экономической организации.

На этих «китах» базировались разработка миссии и направлений регионального развития, определение плана и тактики их реализации. Нормативно-правовой базой разработки региональных стратегий, наряду с «Концепцией Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» и «Стандартом стратегии социально-экономического развития субъекта РФ», служили базовые документы федерального уровня. Среди них Конституция РФ, послания Президента Российской Федерации, доклад Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2006—2008 годы. А также правительственная «Программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы)», проект

«Концепции долгосрочного экономического развития Российской Федерации до 2020 года» и отраслевые стратегии федеральных министерств и ведомств.

Целеполагающими установками планирования законодатели определили укрепление национальной безопасности, повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение высоких и устойчивых темпов экономического роста, формирование условий для социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

В соответствии с этими установками стратегия развития региона включила в себя такие параметры, как анализ потенциала и тенденций развития, оценку эффективности системы управления, выявление ключевых проблем и определение миссии развития, выработку тактики и методов решения поставленных задач.

Заинтересованность регионов в стратегировании стимулировалась необходимостью определения долгосрочных перспектив развития, выявления потенциальных точек экономического роста, возможностью прогнозирования ресурсной базы развития и проведения необходимых институциональных преобразований.

Работа по формированию стратегических планов выявила необходимость множественных согласований отраслевых, региональных и корпоративных стратегий развития, важность привлечения к ней всех заинтересованных сторон, что оказалось совершенно невозможно без усиления государственного регулирования процесса.

Единственными ориентирами макроуровня для согласования интересов центра и регионов являются сегодня проект «Концепции долгосрочного экономического развития Российской Федерации до 2020 года» и государственные отраслевые стратегии. Все инструменты этого согласования — проекты, ресурсы, адресная инвестиционная, федеральные и ведомственные целевые программы, особые экономические зоны, механизмы государственно-частного партнерства используются без обстоятельно и детально проработанной и взаимосвязанной системы государственного стратегического планирования, эпизодически и бессистемно. Иначе говоря, нет общей «картины будущего» с четко прорисованными государственными приоритетами геополитического и социально-экономического характера, что и накладывает негативный отпечаток на всю систему стратегического регионального планирования.

Сегодня ясно, что развитие страны невозможно без государственного плана стратегического развития в его новом, рыночном формате. Задачи интеграции в глобальный рынок, новые внешнеполитические угрозы, необходимость обеспечения связанности страны и сохранения ее единого пространства, проблемы социально-экономического развития — все это диктует необходимость создания новой модели пространственного развития РФ на основе новой государственной стратегии.

Надежды на изменение ситуации к лучшему внушает происходящее в настоящее время обсуждение проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании». Основной идеей законопроекта является, цитирую, «создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации». В случае принятия закон станет ключевым документом гармонизации государственной системы стратегического планирования на всех уровнях и повышения его эффективности.

Необходимость принятия закона его создатели обосновывают рядом факторов. В том числе долгосрочным характером решений в оборонной, социально-экономической и технологической сферах, необходимостью ресурсного балансирования планируемых действий в области энергетики, транспорта, демографии и национальной безопасности. А также задачами четкой ориентации субъектов РФ в их развитии на интересы страны и определения долгосрочных ориентиров для развития бизнеса.

Цель создания комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития проектировщики видят в определении оптимальной траектории перехода от текущего состояния социально-экономического развития к желаемому, в концентрации для достижения цели всех ресурсов, наконец, в консолидации усилий государства, корпораций, структур гражданского общества для достижения целей социально-экономического развития России.

Функции планируемой системы заключаются в определении целей, приоритетов, тенденций и ограничений социально-экономического развития РФ, выявлении его ресурсной базы, выборе путей достижения и формировании комплекса мероприятий по достижению поставленных целей, координации планируемых действий между участниками процесса, осуществлении его стратегического контроля, научно-технического, информационного и кадрового обеспечения.

Предметом правового регулирования законопроекта являются общественные отношения в сфере планирования, прогнозирования и стратегического контроля социально-экономического развития Российской Федерации. Участники регулируемых отношений — Президент РФ, Совет безопасности, Счетная палата, Правительство, федеральные и региональные государственные органы исполнительной власти.

Ст. 1 первой главы проекта Закона определяет содержание государственного стратегического планирования областями социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Законопроект четко разграничивает полномочия федеральных и региональных властей в сфере стратегического планирования и закрепляет приоритет первых. В структуру системы государственного стратегического планирования включены участники и документы стратегического планирования. Причем документы планирования делятся как по государственно-иерархической схеме (федеральный и региональный уровень), так и по функциональной схеме (прогнозирование, программно-целевое планирование). Для обеспечения эффективности функционирования системы планирования на основе всей массы разрабатываемых документов предполагается формирование единой информационной базы — реестра документов государственного стратегического планирования, а также публичное обсуждение основных положений этих документов в Интернете.

В соответствии с законопроектом государственное стратегическое планирование должно основываться на принципах единства и целостности, внутренней сбалансированности, результативности и эффективности функционирования, самостоятельности выбора путей решения задач, ответственности участников процесса, прозрачности, достоверности, реалистичности и финансовой обеспеченности.

Одним из базовых документов стратегической системы государственного планирования по законопроекту является Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ — «документ, определяющий систему научно обоснованных представлений о долгосрочных целях социально-экономического развития Российской Федерации, внешних и внутренних условиях социально-экономического развития Российской

Федерации и задачах, которые необходимо решить для достижения поставленных целей». Утверждение концепции и контроль ее исполнения являются прерогативой правительства. Важно заметить, что Концепция тесно увязана со стратегическими планами развития регионов и служит для них ориентиром.

Платформой формирования Концепции и соответствующей ей долгосрочной бюджетной стратегии (разрабатываются каждые 6 лет) проект предполагает систему прогнозирования научно-технологического и социально-экономического развития РФ на долгосрочный период (каждые 6 лет на 12 лет и более) с возможностью их корректировки. Аналогичным образом предполагается выстроить систему подготовки отраслевых документов долгосрочного планирования — базовых при формировании федеральных целевых программ, схем территориального планирования РФ, программных документов естественных монополий.

В законопроекте определены несколько уровней стратегического планирования: общегосударственный, федеральных округов, отдельных территорий и субъектов РФ. Определяя приоритет общегосударственных интересов, проект подчиняет остальные уровни интересам первого. Согласно проекту, стратегии социально-экономического развития федеральных округов, отдельных территорий и субъектов РФ разрабатываются в целях реализации концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, обеспечения согласованности мероприятий, предусмотренных стратегиями разных уровней. Ответственность за разработку и корректировку стратегий федеральных округов и отдельных территорий законопроект возлагает на Минрегионразвития. Ему же переданы функции согласования и координации деятельности участников процесса планирования.

Отдельно стоит система стратегического планирования субъектов РФ. Формирование планов стратегического развития на этом уровне предполагает учет интересов входящих в субъект РФ муниципальных образований, большую самостоятельность местных органов исполнительной власти в вопросах разработки стратегии и контроля ее исполнения, но также предусматривает согласование с общегосударственной стратегией долгосрочного развития.

Подобно общегосударственной, стратегии социально-экономического развития федеральных округов, территорий и субъектов РФ должны разрабатываться на долгосрочный период и находить пространственное отображение в схемах территориального планирования Российской Федерации. Наряду с системой долгосрочного планирования, законопроект предусматривает прогнозирование и стратегирование социально-экономического развития на среднесрочный период (ежегодно на срок от 3 до 6 лет). Целью среднесрочных прогноза и программы является корректировка долгосрочной стратегии развития государства и его регионов с учетом меняющихся внутри- и внешнеполитических реалий. Аналогичным образом предусматривается и корректировка деятельности правительства по реализации стратегических планов развития разных уровней.

Беглый анализ законопроекта производит положительное впечатление. Планируемый закон впервые в новейшей истории РФ предлагает новую концепцию целостной разноуровневой системы стратегического планирования социально-экономического развития страны на долгосрочную и среднесрочную перспективу с приоритетом общегосударственных интересов. Несмотря на то, что некоторые его положения требуют доработки и конкретизации (например, надо дать четкое определение понятиям «отдельная территория», «регион» и определить их соотношение с понятием «субъект

РФ»), общая позитивная направленность не вызывает сомнения. Быстрая доработка и принятие этого закона позволит скоординировать деятельность всех субъектов хозяйствования и даст новый импульс развитию экономики страны, укреплению ее обороноспособности в общенациональных интересах.