

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ или ПЕРВЫЕ ДЕЙСТВИЯ «НА СТАРТЕ» ЗА ПОЛГОДА ПОСЛЕ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ ЗАКОНА «О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»



**О. О. Смирнова,**  
доктор экономических наук  
(г. Москва)

С 11 июля 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В силу того, что решения в оборонной, социальной, технологической и экономической сферах приобретают долгосрочный стратегический характер, значительно повысилась необходимость формирования системы стратегического планирования. В этой связи очевиден интерес к первым шагам по реализации положений закона.

С момента подписания Президентом России федерального закона прошло полгода.

Сегодня очевидна необходимость оперативной реализации положений Закона в условиях все обостряющихся внутренних и внешних угроз. Рез-

ко возрастает необходимость в наборе управленческих инструментов, которые позволяют: разворачивать долгосрочные решения в набор средне- и краткосрочных задач, увязанных между собой и подчиненных общей цели; балансировать планируемые действия, требующие значительных затрат, по ресурсным и организационным возможностям (проекты в энергетике, транспорте, демографии, национальной безопасности); четко ориентировать субъекты Российской Федерации на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития Российской Федерации; обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса, позволяющие снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений<sup>1</sup>. В этой связи привлекают внимание первые действия «на старте» реализации положений закона.

### Передача полномочий в Минэкономразвития России

Одним из первых событий в развитии вопроса государственного планирования на современном этапе была передача функций по стратегическому и территориальному планированию в Министерство экономического развития Российской Федерации в связи с подписанием 08 сентября 2014 Указа об упразднении Минрегиона России<sup>2</sup>. Фактом остается то, что до середины января 2015 года в Минэкономразвития России не было ни департамента, на конкретного чиновника ответственного за вопросы страт. планирования. Об этом же свидетельствуют приказы о распределении обязанностей между курирующими заместителями Министра экономического развития России, когда функции по страт. планированию неоднократно за столь короткий промежуток времени меняла своего курирующего заместителя министра.

Вместе с тем, 26 сентября 2014 г. Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым был утвержден

<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. Дата доступа: 20 января 2015 г. <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/>

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 08.09.2014 № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» в соответствии с которым «функции упраздняемого Министерства регионального развития Российской Федерации по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, ... территориального планирования, разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, координации отбора и реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов, а также по предоставлению государственной поддержки за счёт средств Инвестиционного фонда Российской Федерации» передаются Министерству экономического развития Российской Федерации. [kremlin.ru/news/46574](http://kremlin.ru/news/46574)

«План подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (документов), необходимых для реализации норм Федерального закона 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В соответствии с планом в срок до 1 декабря 2014 года Минэкономразвития России должен был подготовить 2 доклада в Правительство Российской Федерации: «о плане подготовки предусмотренных Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» документов стратегического планирования, содержащий сроки разработки и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования» и «предложения по приведению действующих документов стратегического планирования федерального уровня, принятых до дня вступления в силу Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Информацией о подготовке докладов в установленные сроки автор не располагает.

Вместе с тем, ответы на затронутые вопросы – «в какие сроки разрабатывать новые стратегические документы и что делать со старыми?» – необходимы для практики планирования на всех уровнях власти от федерального до муниципального, а отсутствие озвученной представителями Министерства экономического развития Российской Федерации позиции по указанным вопросам означает только отсутствие таковой.

...ответы на затронутые вопросы – «в какие сроки разрабатывать новые стратегические документы и что делать со старыми?» – необходимы для практики планирования на всех уровнях власти от федерального до муниципального...

#### Форум стратегов. Дали высказаться

На фоне «безвластия» в вопросах стратегического планирования, 27–28 октября в Санкт-Петербурге прошел очередной, XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России».

Ключевой темой форума стало обсуждение новых возможностей, которые дает появление федерального закона 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Однако, в условиях отсутствия позиции и конкретных шагов по вопросу со стороны профильного министерства, качество превратилось в количество: в рамках двухдневной программы форума состоялось более 30 заседаний, круглых столов,

панельных дискуссий, где в качестве экспертов выступали главы регионов, министры, депутаты, банкиры, экономисты.

Таким образом, организаторы решили дать всем сторонам выговориться, а все бурные дискуссии сводилось к двум тезисам: «как хорошо, что есть закон» и «будут ли какие-то рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципалитетам по разработке стратегий, программ, прогнозов и порядке их согласования, а если такой пакет рекомендаций будет-то когда?».

...а все бурные дискуссии сводилось к двум тезисам: «как хорошо, что есть закон» и «будут ли какие-то рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципалитетам по разработке стратегий, программ, прогнозов и порядке их согласования...»

#### Переписывать региональные стратегии?

Надо отметить, что вопрос о пакете методических рекомендаций для муниципального и регионального уровней власти на Форуме стратегов был не праздный.

В соответствии с законом, «стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается ... в целях определения приоритетов, целей и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>1</sup>.

При этом статьей 47 Закона 172-ФЗ установлены одинаковые сроки для федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и для субъектов Российской Федерации по разработке документов стратегического планирования.

В этой связи органы власти субъектов Российской Федерации были обеспокоены – в какие сроки и в каком порядке им разрабатывать весь ворох региональных документов (стратегия региона, прогноз на долгосрочный период, бюджетный прогноз, прогноз на среднесрочный период, государственные программы, схема территориального планирования, план мероприятий по реализации стратегии).

Вопрос о порядке разработке и согласованию документов регионального и федерального уровней остался безответным.

И вот уже в октябре 2014 года сайт госзакупок [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) запестрил объявлениями о выполнении научно-исследовательских работ (оказании услуг, экспертно-аналитических работ) по корректировке стратегий (проектов стратегий),

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», статья 32.

программ социально-экономического развития, инвестиционных стратегий субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Якутск, Нефтеюганск, Республики Ингушетия, Рязанская область и многие, многие другие...

Что ж в результате? Безусловно, стратегии будут актуализированы, однако к реализации Закона о стратегическом планировании в части реализации принципов единства, целостности, преемственности непрерывности на которых должно базироваться функционирование системы стратегического планирования (закон № 172-ФЗ, ст. 7) такая актуализация стратегических документов не имеет ни малейшего отношения.

Вместе с тем, есть актуальные задачи, стоящие перед властями субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии с Законом необходимо разработать закон субъекта Российской Федерации о стратегическом планировании. Также, в целях повышения эффективности функционирования системы стратегического планирования, осуществляемого на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования, а также повышение эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей необходимо ввести мониторинга реализации документов стратегического планирования.

Регионам также неплохо бы разобраться в собственных стратегиях и программах, сделать ревизию, навести порядок и привести в соответствие с требованиями закона.

Не секрет, что практически все субъекты Российской Федерации обзавелись инвестиционными стратегиями, инновационными стратегиями и проч. В реализацию отраженной в Законе стратегии пространственного развития Российской Федерации как грибы стали формироваться стратегии пространственного развития и схемы размещения производительных сил на территории областей. Возникает вопрос: что это за стратегия субъекта РФ, в которой нет раздела по инновациям, инвестиционного обеспечения стратегических решений, обоснования размещения конкретных производств. Все указанные элементы должны быть неотъемлемой частью стратегии субъекта РФ и входить в ее состав взаимоувязанными блоками, а не существовать в виде разрозненных документов.

Безусловно, закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не запрещает регионам разрабатывать иные документы.

Однако, на федеральном уровне в скором времени возникнет проблема при выстраивании системы стратегического планирования (а не при пустом переписывании несвязанных документов). Проблема возникнет при формировании федеральной информационной системы стратегического планирования (закон № 172-ФЗ, ст. 14), когда стратегия субъекта Российской Федерации, утвержденная в соответствующем порядке, не сможет представить в систему перечень затребованных показателей, так как отдельные показатели определены другими документами, статус и порядок утверждения которых непонятен.

«...стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается ... в целях определения приоритетов, целей и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации».

#### Системные ошибки

Вместе с тем на фоне отсутствия методологии для федеральных документов, регионов, муниципалитетов, всплывают и другие грубейшие системные ошибки, а именно – попытки сделать федеральную государственную систему стратегического планирования на базе федеральной государственной системы территориального планирования (ФГИС ТП).

Казалось бы, что уже много лет назад все было расставлено по своим местам<sup>1</sup>.

В соответствии с законом о Стратегическом планировании (ст. 3, ФЗ № 172-ФЗ) стратегическое планирование – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ (ст. 1, 2) «территориальное планирование – планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения

<sup>1</sup> Смирнова О.О. Место и роль территориального планирования в системе стратегического планирования в РФ // X Общероссийский форум «Стратегическое планирование в городах и регионах России», 22–24 октября 2011. Материалы Форума. СПб., 2012.

планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения». Подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий.

Также надо отметить, что существующая сегодня в формате набора схем территориального планирования ФГИС ТП предназначена для хранения и использования материалов, входящих в схемы территориального планирования.

Состав схем территориального планирования меняется в зависимости от уровня: документы территориального планирования Российской Федерации (карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения; положения о территориальном планировании Российской Федерации; материалы по обоснованию проектов схем территориального планирования Российской Федерации в текстовой форме); документы территориального планирования субъектов Российской Федерации (карты (схемы) планируемого развития и размещения особо охраняемых природных территорий регионального значения; карты (схемы) планируемого изменения границ земель сельскохозяйственного назначения и границ сельскохозяйственного назначения; карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения; положения о территориальном планировании субъекта Российской Федерации; материалы по обоснованию проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации); документы территориального планирования муниципальных образований (карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения; положения о территориальном планировании муниципального образования).

Федеральная информационная система стратегического планирования в соответствии с законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» формируется для обеспечения стратегического планирования.

Очевидно, что задачи стратегического планирования гораздо шире. Территориальное планирование является отдельным элементом системы стратегического планирования.

В этой связи решать вопросы стратегического планирования такие как устойчивое социально-экономического развития Российской Федерации, обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, целеполагание, прогнозирование,

др. – на базе системы территориального планирования (ФГИС ТП), отвечающей за картографию, установление функциональных зон не представляется возможным.

**Использование ФГИС ТП в качестве основы федеральной информационной системы стратегического планирования приведет к сужению задач стратегического планирования до реализации положений Градостроительного кодекса при неисполнении задач, поставленных федеральным законом № 172-ФЗ.**

...существующая сегодня в формате набора схем территориального планирования ФГИС ТП предназначена для хранения и использования материалов, входящих в схемы территориального планирования.

### Выводы

За рамками статьи и поднятыми темами остаются вопросы муниципального планирования, вопросы приведения в соответствие с Законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», др.

Положениями статьи 47 Закона о стратегическом планировании предусмотрено:

- до 1 января 2016 года – разработать нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования; создать федеральный государственный реестр документов стратегического планирования;
- до 1 января 2017 года – разработать документы стратегического планирования и привести в соответствие и действующие документы.

За полгода действия закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в период с июня 2014 г. по февраль 2015 г., практики планирования на всех уровнях власти не получили ориентиров и рекомендаций. Остается только надежда на то, что колоссальный объем задач по реализации закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» будет реализован в более интенсивном темпе и с конкретными результатами.