

УДК 332.142

## СУБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Е.М. Бухвальд

Институт экономики РАН

В статье рассматриваются экономические, правовые и институциональные предпосылки эффективного «включения» субъектов Российской Федерации в систему стратегического планирования. Отмечена необходимость формирования прочной экономической и институциональной базы практики стратегического планирования на региональном уровне.

**Ключевые слова:** *субъекты Федерации, стратегическое планирование, региональные бюджеты, государственные программы, институты развития.*

Решение задач инновационной модернизации российской экономики, повышения ее конкурентоспособности и устойчивости на фоне новых глобальных вызовов требует целого ряда важных институциональных предпосылок. Одной из них выступает последовательный переход к модели стратегического планирования социально-экономического развития страны и ее регионов. В этой связи особое значение имеет принятие долго ожидавшегося и многократно обсуждавшегося на проектной стадии федерального закона о стратегическом планировании [6]. Закон определил содержание и ключевые принципы стратегического планирования, его горизонты, важнейшие документы и, главное, соответствующий круг полномочий всех уровней публичной власти. Закон (в отличие от первоначальных версий данного законопроекта) не ограничился лишь федеральным уровнем стратегического планирования, а обозначил его как особую управленческую вертикаль, действующую на единой правовой и методической основе. Работу по всему комплексу нормативно-правовых и методических документов, конкретизирующих содержание документов стратегического планирования, его основные этапы и процедуры, предполагается завершить к началу 2017 г.

В этом смысле, в действующем виде данный закон – это пока лишь «декларация о намерениях» руководства страны реализовать систему стратегического планирования. Документ на данный момент не содер-

## SUBJECTS OF THE FEDERATION WITHIN THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING

E.M. BUKHVALD

The article examines economic, legal and institutional prerequisites for effective integration of the subjects of the Russian Federation into the system of strategic planning. The paper notes the need of forming adequate economic and institutional basis for the strategic planning practice at the regional level.

**KEYWORDS:** *subjects of Federation, strategic planning, regional budgets, state programs, institutions of development.*

жит многих существенных деталей, необходимых для того, чтобы на практике осуществлять стратегическое планирование как эффективно действующий механизм на всех уровнях публичного управления, нуждается в большом количестве подзаконных актов, на что справедливо указывают многие специалисты [2]. Это касается и возможностей построения системы стратегического планирования именно как «вертикали» управления, что в наибольшей мере отвечает условиям России как государства федеративного типа, задачам региональной политики федерального центра, а также необходимости утверждения российских регионов в роли самостоятельного и заинтересованного субъекта практики стратегического планирования [3]. Связь 172 федерального закона с определением ключевых тенденций социально-экономического развития российских регионов, с совершенствованием практики управления на уровне субъектов Федерации прослеживается по трем ключевым направлениям.

Во-первых, закон 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. Задача очень важная и актуальная, однако, весьма непростая: за последние 20 лет попытки разработать подобные документы пред-

принимались неоднократно, но успеха они так и не имели. Что теперь в этом отношении будет достигнут существенный «прорыв», особенно, на фоне внезапной ликвидации Минрегиона России летом 2014 г., пока не совсем ясно.

Во-вторых, закон требует принципиально нового качества подготовки документов стратегического планирования на субфедеральном уровне. Вот здесь дефицита подобных документов не наблюдается. В октябре 2014 г. на XXIII Форуме по стратегическому планированию в Санкт-Петербурге (как и на предшествующих аналогичных форумах) [5] презентовалось большое количество региональных и муниципальных программ и стратегий, проводились конкурсы и награждения и пр. Все эти программы и стратегии – очень интересные документы. Работа над ними очень продуктивна для понимания проблем и перспектив социально-экономического развития каждого региона и каждого муниципального образования. Но все же, насколько можно судить, все эти стратегии – преимущественно презентационные материалы, в каком-то смысле экономические или инвестиционные манифесты и декларации. Эти документы разнородны методологически и содержательно и в целом более рассчитаны на внешний эффект, чем на роль рабочей программы действий региональной или муниципальной администрации, тем более на долговременную перспективу.

В-третьих, закон исходит из необходимости согласования стратегических документов федерального и регионального (а в отдельных случаях и муниципального) уровня, хотя конкретные принципы и механизмы такого согласования очерчены в законе лишь в самом общем виде и нуждаются в серьезной детализации\* [4].

Для того чтобы такие стратегические документы регионального уровня могли получить реально «работающий статус», тем более, на долговременную перспективу, они должны опираться на некую систему институциональных, экономических и информационно-методических предпосылок. Однако на сегодня эти предпосылки еще не сформированы.

В частности, экономическая (ресурсная) база стратегического планирования, возможно, самое «болезненное» место 172 ФЗ. Модель стратегического планирования уместна и продуктивна только тогда, когда преобладающее место в управлении социально-экономическим развитием территории занимает «концепция развития». Если это управление (как это

имеет место сегодня в большинстве регионов и муниципалитетов России) в преимущественной мере строится на «концепции выживания день ото дня», всякое стратегическое планирование не только непродуктивно, но и даже обременительно.

Финансовая ситуация для большинства регионов России сегодня определяется 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 всех действующих каналов поступления средств из федерального бюджета (т.е. от межбюджетных отношений в широком смысле).

Финансово-бюджетные отношения остаются той сферой российской экономики, где тенденции централизации остаются на высоком уровне, не характерном для большинства федеративных государств современного мира. Есть и другие, не менее важные проявления этой централизации. Например, это – высокая степень централизации полномочий в сфере налогового администрирования, которая лишает субфедеральные органы управления достаточного круга инструментов регулирования социально-экономических процессов на территориальном уровне.

Что касается межбюджетных отношений как таковых, то при некоторых колебаниях, степень централизации доходного потенциала бюджетной системы РФ на стадии его первичного распределения постепенно возрастала. Так, по данным Минфина России в 2014 г. доля федерального бюджета в консолидированном бюджете РФ (без учета средств государственных и территориальных внебюджетных фондов) составит 37,7%, тогда как еще 10 лет назад этот показатель находился на уровне 40% и более, а начале 1990-х годов даже превышал 50%. Все установки на увеличение числа так называемых «самодостаточных» регионов России последовательно проваливаются. Напротив, их число неуклонно сокращается.

В последние два года глубокий кризис региональных финансов стал еще более очевиден. Так, в 2013 г. за счет собственных налоговых и неналоговых доходов смогли обеспечить свои расходы только 4 региона: Москва, Московская область, Санкт-Петербург и Ямало-Ненецкий округ. В 2012 г. таких регионов было 10. Продавливание задачи любой ценой выполнить требования так называемых «майских указов» привело к растущему дефициту региональных бюджетов и необходимости покрывать этот дефицит все новыми и новыми заимствованиями. При этом в последние несколько лет темпы прироста государственного долга субъектов Федерации значительно опережали темпы прироста совокупного ВРП.

В настоящее время у 10 субъектов Федерации величина долга превысила 100% собственных доходов, тогда как критерием фактического банкротства является

\* После проведения названного выше форума его организаторы обобщили вопросы субъектов к Минэкономразвития РФ по поводу осуществления практики стратегического планирования, многие из которых как раз и касались того, как практически согласовать конкретные документы и инструменты стратегического планирования на каждом уровне управления.

показатель в 80%. 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 г. этот долг в целом по России составил 1,7 трлн руб. Многие регионы уже ни при каких обстоятельствах сами погасить свои долги не смогут. Такая ситуация в принципе не соответствует задаче распространения стратегического планирования на все уровни государственного управления, включая и российские регионы.

Однако было бы неверно думать, что решение проблемы устойчивой бюджетной обеспеченности регионов как фактора их «готовности» к практике стратегического планирования лежит исключительно в сфере перераспределительных отношений. Скажем, в виде возврата к ранее имевшемуся в Бюджетном кодексе РФ обязательному соотношению 50 на 50 при первичном распределении доходов консолидированного бюджета России между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации. Укрепить и диверсифицировать налоговую базу региональных бюджетов, устранить тренд «вертикального финансового дисбаланса» [1], конечно, необходимо, но эта мера должна ориентироваться не на «перелив» средств, а на создание соответствующих стимулов для регионов по расширению и более полному использованию их налоговой базы. Например, с учетом приоритетов модернизации российской экономики в качестве такого стимулирующего шага можно было бы рассмотреть возврат к зачислению в бюджеты субъектов Федерации определенного норматива налога на добавленную стоимость (НДС), т.к. экономика инноваций как раз и ассоциируется с высокой долей добавленной стоимости в производимом продукте. Целесообразно оставлять в субфедеральных бюджетах все налоговые доходы, генерируемые в сфере малого и среднего предпринимательства.

С институциональной точки зрения важное значение для стратегического планирования на уровне субъектов федерации имеет согласованное с федеральным уровнем использование программно-целевых методов управления, а также так называемых «институтов развития». Формально 172 закон говорит о необходимости согласования федеральных и региональных государственных программ, а также целевого регулирования пространственного «среза» федеральных программ и деятельности различных «институтов развития», хотя никакого конкретного механизма такого согласования закон, как было сказано выше, не обозначает. Остается нерешенным важный для практики стратегического планирования вопрос о том, на каких принципах определяется состав программ территориального развития.

Если состав всех прочих («отраслевых») программ очевиден – он тяготеет к более-менее полному «покрытию» всех ключевых экономических, социальных, политических и иных функций (полномочий) федерального центра (что соответствует идее перехода к полной программной структуризации федерального бюджета), то отбор регионов (макрорегионов) – реципиентов программ территориальной направленности вызывает много вопросов. Кому отдается предпочтение при выборе данных программ? Самым слабым регионам? Самым проблемным? Самым отдаленным? Или просто самым лояльным и/или политически значимым руководителям? Почему регионы, ставшие бенефициарами таких целевых программ на очень крупные суммы, наряду с другими субъектами федерации, продолжают получать и средства через традиционные механизмы межбюджетных отношений, даже если они для них уже и не столь значимы? Сказанное в полной мере касается и вопроса о принципах территориальной локализации различных типов федеральных институтов развития (особые экономические зоны, зоны и территории опережающего развития и пр.), а также их взаимодействия с многочисленными ныне региональными институтами развития (региональные ОЭЗ, индустриальные округа, парки и пр.).

Вопрос этот крайне значим для регионов и планирования их развития на долговременную перспективу, если учесть, что в сфере финансовых взаимодействий федерального центра и регионов происходят изменения, при которых роль (доля) традиционных механизмов межбюджетных отношений сокращается, а роль программного (со) финансирования – увеличивается. Уже сейчас сумма средств федерального бюджета, выделяемая на государственные программы и осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не включенные в данные программы, уже примерно в 2 раза превышает объемы межбюджетных трансфертов. Однако итоговый пространственный «срез» этих программ и инвестиций (в т.ч. и в различные институты развития) целевым образом не планируется и не отслеживается. Так, по оценкам, 2014 г. сумма расходов на федеральные программы и непрограммную часть федеральной адресной инвестиционной программы составит 1511,9 млрд руб., а на межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Федерации – порядка 700 млрд руб. Однако отсутствие четкого, долговременного регулирования пространственной картины программно-проектного финансирования со стороны федерального центра существенно затрудняет переход к стратегическому планированию на уровне субъектов федерации.

Кроме того, здесь видится и еще одно существенное противоречие. Формально, заявленным в 172 ФЗ достаточно долговременным горизонтам стратеги-

ческого планирования (свыше 6 лет), должны соответствовать и аналогичные горизонты бюджетного планирования. Сейчас эти горизонты формально составляют 3 года (это само по себе недостаточно). Но даже при этом, более-менее достоверно трехлетнее бюджетное планирование выглядит лишь на федеральном уровне. На уровне регионов, особенно, дотационно наиболее зависимых, оно уже более проблематично, а на муниципальном уровне, в большинстве случаев – просто полная профанация.

Отсюда логически вытекает еще один важный момент – игнорирование в 172 ФЗ специфики стратегического управления в российских условиях, характеризующихся исключительной неоднородностью экономического и инновационного пространства страны, весьма различными экономическими и институциональными возможностями отдельных субъектов федерации. Закон исходит из ошибочной посылки об универсальности целей, методов и институтов стратегического планирования для всех регионов России, игнорируя объективную необходимость и даже неизбежность их типизации и как объектов, и как субъектов такого планирования.

Важное значение для утверждения стратегического планирования на региональном уровне имеет его информационно-методическое обеспечение, т.е. предоставление регионам как субъектам стратегического планирования с федерального уровня необходимой для такого управления информационной базы. Это данные на весь горизонт стратегического планирования о межбюджетных трансфертах; об объемах и условиях получения средств государственных программ; об ожидаемых налоговых новациях, затрагивающих доходную часть региональных бюджетов; об установках по увеличению оплаты труда бюджетников; по изменению основных тарифов и пр. Однако сегодня такого обеспечения не существует, что формализует работу по социально-экономическому стратегированию на субфедеральном уровне.

Только формирование всего комплекса правовых, экономических и институциональных предпосылок способно обеспечить регионам России роль полноценных субъектов стратегического планирования и на этой основе создать условия для устойчивого роста и модернизации регионального звена российской экономики.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. **АБАШИЛОВ Ч.Ш., СУРХАЕВА М.И.** Современные факторы влияния на устойчивость бюджетной системы // Вестник РАЕН. 2013. № 7. С. 99–104.
2. **БУРАК П.** Формирование системы стратегического планирования на региональном уровне: научно-методическое обеспечение // Проблемы теории и практики управления №11, 2014. С. 58–64.
3. **ЕГОРОВ Е.Г., ЕГОРОВА И.Е.** Стратегическое планирование развития регионов: мировой опыт и постановка задач в Российской Федерации // Экономический анализ: теория и практика. 2013. №5. С. 2–9.
4. Режим доступа: <http://www.forumstrategov.ru/rus/news55.html>.
5. Режим доступа: <http://www.forumstrategov.ru>.
6. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

---

**Бухвальд Евгений Моисеевич,**  
д.э.н., профессор, зав. Центром федеративных отношений  
и регионального развития Института экономики РАН

☎ 117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32  
тел.: +7 (499) 129-06-77, e-mail: buchvald@mail.ru