

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития*

В. Н. Лексин, А. Н. Швецов

Постановка проблемы: необходимость создания общегосударственной системы перспективного планирования территориального развития

Настоящая статья посвящена обоснованию концептуальных основ и практических мер по созданию единой общегосударственной системы разработки документов, определяющих перспективы развития регионов России в неразрывной связи с развитием всей страны.

Поводом для постановки такой задачи послужили два главных обстоятельства. С одной стороны, назрела острая потребность в преодолении накопившихся за полтора десятилетия в сфере регионального планирования противоречий и проблем, снижающих потенциал позитивного воздействия механизма планирования на социально-экономическое развитие регионов. А, с другой стороны, в последнее время сформировались небывалые возможности как для устранения многих трудностей и недостатков в этой сфере, так и для повышения значимости территориального планирования.

Судьба планового подхода, родившегося и достигшего своего расцвета в бывшем СССР, в новой России складывалась непросто. После кратковременного (в начале 90-х гг.) периода тотального отрицания планирования как «пережитка социализма» в стране началось возрождение активного интереса к возможностям этого инструмента региональной политики в новых — рыночных условиях. С конца 90-х гг. происходит

* Работа выполнена в рамках исследований по гранту РГНФ № 04–02–00161а «Разработка системы прогнозных и оценочных индикаторов региональной экономики».

интенсивное, но бессистемное освоение рыночно-адаптированных методов планирования регионального развития.

В этот период в некоторых федеральных министерствах и отдельных регионах был достигнут ряд бесспорных позитивных результатов, показавших высокую востребованность указанных методов и их благоприятные перспективы. Но вместе с тем выявился вредный разрыв в подходах к планированию территориального развития на федеральном и региональном уровнях. Так, региональные аспекты развития страны оказались в значительной степени или даже полностью утраченными в прогнозных и плановых разработках федеральных органов власти. Одновременно и все российские регионы при разработке прогнозов, программ и планов собственного развития столкнулись с отсутствием четко обозначенных региональных интересов и приоритетов государства в целом. Федерально-региональная нестыковка прогнозов, стратегий и программ усугубляется несогласованностью методических приемов их разработки. При этом не существует и организационного механизма, способного восполнить этот пробел и обеспечить согласованное взаимодействие федеральных и региональных властей при разработке перспектив развития территорий на разных уровнях управления. Ситуация дополнительно осложняется тем, что и на федеральном, и на региональном уровнях одновременно, но не скоординировано разрабатываются несколько плохо взаимоувязанных документов прогнозно-планового характера (прогнозы, концепции, стратегии, программы и т. п.).

Преодоление отмеченных недостатков до недавнего времени объективно затруднялось рядом существенных обстоятельств общего неблагоприятного положения в стране, обусловленных многолетним кризисом власти и экономики, а также незавершенностью ключевых социально-экономических и политических реформ.

В настоящее время положение в стране коренным образом изменилось. Уверенно выходит из кризиса экономика, быстро возрастает финансовый потенциал государства, появились признаки повышения жизненного уровня населения, началась реализация крупномасштабных национальных проектов социальной направленности.

Четко определились контуры внутренней и внешней политики Российской Федерации, принятие государственных решений освободилось от хаотичности и субъективизма, действия органов власти стали более прозрачными и предсказуемыми. Реализован комплекс мер по формированию единого правового пространства страны, завершен первый этап административной реформы, определивший новую структуру федеральных органов власти и порядок их взаимоотношений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Начато упорядочение административно-территориального устройства страны, продолжается реформирование местного самоуправления. Завершается разграничение полномочий между центром и регионами, совершенствуется система межбюджетных отношений.

Важнейшим результатом этих позитивных перемен стали возможности для перехода от практики «латания дыр» к политике долгосрочного развития страны и каждого ее региона. Такая политика, чтобы быть результативной, должна опираться на систему прогнозов, стратегий и программ комплексного социально-экономического развития регионов, разрабатываемых исходя из приоритетных направлений развития страны в целом и с учетом региональных особенностей, предпосылок и ограничений. Реализовать открывшиеся возможности призвана единая общегосударственная система разработки прогнозно-плановых документов, в основу которой должны быть положены предлагаемые в настоящем докладе общие принципы организационного, правового, методического и информационного характера.

В статье уточняются ключевые понятия в этой сфере, дается оценка соответствующей нормативно-правовой базы; рекомендуются состав основных документов и определяются требования к их содержанию; предлагаются меры по организационному, правовому, методическому и информационному обеспечению разработки и реализации перспектив развития регионов, а также по учету региональных аспектов в прогнозно-плановых проектировках развития страны в целом.

Следует особо отметить, что предлагаемое создание единой системы разработки и реализации перспективных направлений развития России и ее регионов не следует расценивать как попытку реанимации директивного территориального планирования советского образца. Новая система должна воплотить в себе смысл и содержание произошедших в стране принципиальных изменений в экономических, социальных, правовых и административных отношениях. Нынешнее государство перестало быть единственным собственником всех предприятий и организаций, которым раньше оно могло отдавать прямые указания, а теперь должно использовать по отношению к ним меры косвенного регулирования и формы государственно-частного партнерства. Одновременно и регионы перестали быть подчиненными центру административно-территориальными единицами и приобрели конституционный статус субъектов федеративных отношений, построенных на принципах разграничения предметов ведения и полномочий и равноправного взаимодействия в сферах совместной компетенции.

Поэтому предлагаемая система — это не прежняя жесткая схема централизованного установления определенного порядка для регионов и принуждения их неукоснительно следовать этому порядку, а целостный и гибкий комплекс регулятивных положений организационного, правового, методического и информационного характера, позволяющих обеспечить заинтересованное и непротиворечивое взаимодействие федеральных и субфедеральных органов власти, а также хозяйствующих субъектов при разработке прогнозно-плановых документов, определяющих перспективы развития страны и ее регионов.

Уточнение основных понятий

Переход от практики нескоординированной разработки перспектив развития страны и ее регионов к единой (в организационно-правовом, информационном и методическом отношениях) системе разработки прогнозов, стратегий и программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации требует уточнения понятийного аппарата. Это требование вызвано тем, что многие ключевые понятия в этой сфере не получили нормативно-правового закрепления, вследствие чего фактические различия в их смысловой трактовке не позволяют использовать их в качестве непротиворечивой понятийной основы в прогнозно-правовой деятельности органов всех уровней власти.

В целях упорядочения смыслового содержания основных понятий предлагаются следующие их уточнения.

Широко используемым и при этом наименее определенным в содержательном смысле является словосочетание региональная политика. Предлагается считать, что это — совокупность планомерных согласованных действий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направленных на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития отдельных территориальных частей страны исходя из общегосударственных целей и территориальных особенностей их достижения. При этом территориальная часть страны — это отдельный субъект Российской Федерации или несколько субъектов Российской Федерации, отдельное муниципальное образование или несколько муниципальных образований.

Концепция региональной политики должна представлять собой систематизированное изложение целей, основных имеющих ключевой и долгосрочный характер проблем, предпосылок и ограничений (в том числе — ресурсных) территориального развития страны (регионов), предлагаемых направлений и механизмов решения проблем применительно к макрорегионам и субъектам Российской Федерации (в федеральных концепциях), к крупным городам и районам (в региональных концепциях). Концепции целесообразно разрабатывать на 10–20-летний период и утверждать решениями исполнительных органов власти Российской Федерации и ее субъектов.

Прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, разрабатываемые на основе действующего законодательства, представляют собой набор макроэкономических показателей, характеризующих два сценария развития страны на ближайшие три года по двум сценариям, различающимся уровнями инфляции, прогнозируемыми мировыми ценами на нефть и газ и т. п. Высокая степень неопределенности прогнозных показателей и их неувязанность с достигнутыми результатами государственной политики не позволяет использовать их в качестве надежных исходных данных при обосновании концепций, стратегий, программ и проектов, а тем более

для оценки деятельности органов власти страны и субъектов Российской Федерации.

В связи с этим предлагается расширить понятие прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Под прогнозом следует понимать совокупность обоснований и показателей, характеризующих перспективную динамику экономической и социальной ситуации по сценариям, отличающимся вероятными сроками и результатами реализации отдельных концептуальных направлений государственной политики (например, в части развития демографической ситуации) по России в целом и по каждому субъекту Российской Федерации, параметрами федеральных целевых программ, национальных проектов, структурных и институциональных реформ (установленной федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации), крупнейших инвестиционных проектов, состоянием экономической и политической конъюнктуры в мире. Предполагается, что такие прогнозы позволят оценивать варианты развития страны и регионов под воздействием как всех этих факторов в совокупности, так и по каждому из них в отдельности (например, в части воздействия реализации национальных проектов на прогнозируемые изменения в социальной и в бюджетной сферах).

Под стратегией следует понимать свод конкретных предпрограммных обоснований решения приоритетных проблем территориального развития страны и ее регионов на 5–10-летний период. Стратегии должны включать:

- (а) результаты диагностики региональных ситуаций и проблем с оценкой их общегосударственной (региональной) значимости, приоритетности и очередности решения;
- (б) обоснование необходимости разработки долгосрочных и среднесрочных программ решения отобранных проблем территориального развития с указанием конкретного содержания предлагаемых программ, основных характеристик решаемых проблем до и в результате реализации программ, требуемого объема ресурсов.

Конечной целью Стратегий является уточнение целесообразности и возможности сосредоточения усилий органов государственной власти на конкретном перечне программно решаемых проблем общегосударственного и регионального значения в рамках соответствующих полномочий этих органов. Стратегии (так же, как и Концепции) должны утверждаться исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Относительно хорошо определенным является понятие федеральных целевых программ социально-экономического развития отдельных регионов России и федеральной целевой программы снижения региональной асимметрии. Эти программы разрабатываются, утверждаются, финансируются и реализуются в соответствии с нормами федерального законодательства.

В последнее время органами власти субъектов Российской Федерации активно инициируется и осуществляется разработка программ социально-экономического развития регионов, которые должны представлять собой комплекс взаимоувязанных по целям, срокам, ресурсам и исполнителям мер по решению приоритетных проблем региона в 3–5-летний период. Программы характеризуются адресностью, директивностью исполнения (в рамках компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), конкретными сроками реализации, правообеспеченностью, одновременным наличием мер (заданий) технического, организационного, административного, правового, информационного характера. Обязательным условием является реальность получения необходимых ресурсов с указанием их источников. Программы рассматриваются и утверждаются органами исполнительной или законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Все предложенные уточнения формулировок удовлетворяют минимально необходимым требованиям к содержанию вышеуказанных документов. Выполнение этих требований является необходимым условием для формирования единой системы разработки и реализации перспективных направлений территориального развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Эта система должна обладать рядом признаков, отличающих ее от сложившейся практики действий по разработке и реализации мер по решению проблем территориального развития страны и ее регионов. Это — признаки целостности (т. е. охват всех уровней и всех звеньев власти) и единства (т. е. методической организационной, правовой и информационной согласованности порядка разработки и содержания документов).

Следует особо уточнить смысл требования единства предлагаемой системы. Он заключается, во-первых, в обязательности определения федеральными органами власти общегосударственных интересов и приоритетов в региональном развитии и их учета в документах, определяющих перспективы развития каждого субъекта Российской Федерации (в концепциях, стратегиях и программах), во-вторых, в согласованности всех указанных документов между собой, в-третьих, в общем методическом подходе к разработке и реализации прогнозно-плановых документов на федеральном и региональном уровнях, в-четвертых, в едином порядке информационного обеспечения и обмена информацией в процессе разработки этих документов, в-пятых, в использовании единой общегосударственной правовой базы системы прогнозирования и планирования социально-экономического развития страны и ее регионов, в-шестых, в установлении единого порядка организации взаимодействия органов власти при разработке ими федеральных и региональных прогнозов, концепций, стратегий и программ социально-экономического развития.

Требование общегосударственной согласованности порядка разработки документов, определяющих перспективы, регионального развития означает следование всеми органами власти общему подходу к разработке

документов. Такой подход предполагает, что федеральные и региональные органы власти разрабатывают прогнозы, концепции, стратегии и программы как взаимосвязанные документы, в формате, обеспечивающем сопоставимость параметров и возможности их взаимной корректировки. Общегосударственный характер разработки указанных документов позволяет опираться на положения и параметры федеральных документов при разработке региональных документов и, соответственно, учитывать положения и параметры региональных документов при разработке федеральных. Общегосударственный характер разработки прогнозов, концепций, стратегий и программ территориального развития предполагает также нормативное закрепление процедуры взаимного согласования и учета положений и параметров соответствующих документов федерального и регионального уровней.

Таким образом, создавая единую общегосударственную систему разработки документов, определяющих перспективы развития регионов России в неразрывной связи с развитием страны, следует предельно четко определить формат и содержание этих документов, порядок и методы их разработки, а также организационные, правовые и информационные условия функционирования указанной системы.

О введении регионального аспекта федеральных прогнозов, концепций, стратегий и программ

В настоящее время ни федеральное правительство в целом, ни одно отдельно взятое федеральное министерство или ведомство не имеют полного и достоверного представления о том, как принимаемые ими решения накладываются на «сетку регионов». Между тем без преувеличения можно сказать, что любое из этих решений имеет четкую региональную привязку, реализуется на сугубо конкретной территории, даже если прямо и не касается региональной проблематики, а имеет отраслевую ориентацию или объектную привязку (направлено, скажем, на сооружение производственного или инфраструктурного объекта, на поддержку научного центра, на повышение зарплаты отдельным категориям работников и т. п.). Любое решение (экономическое, инвестиционное, социальное и др.) обязательно имеет регионально опосредованные эффекты и последствия. И это непреложное обстоятельство пока мало или вовсе не учитывается исполнительными органами федеральной власти в практике принятия и реализации государственных решений, что снижает их обоснованность и результативность.

Поэтому не только желательно, но и, безусловно, необходимо введение регионального разреза во всех видах прогнозных, плановых и оперативных документов, разрабатываемых и принимаемых на федеральном уровне.

Первоочередное и особое внимание должно быть уделено реализации указанного требования при организации финансового планирования

в рамках бюджетного процесса. Для повышения обоснованности бюджетных решений требуется полная и достоверная информация о территориальной структуре и интенсивности финансовых потоков в рамках бюджетной системы страны. Другими словами нужен официальный территориальный разрез доходов и расходов федерального и региональных бюджетов, позволяющий оценить объемы «восходящих» и «нисходящих» потоков денежных средств в иерархии уровней административно-территориальной системы страны. Такие данные позволят понять, сколько налоговых доходов поступает с каждой конкретной территории (муниципального образования или субъекта Российской Федерации) в федеральный, региональный и местный бюджеты, и, наоборот, сколько средств из этих бюджетов расходуются на той же самой территории. На основе такой информации можно будет судить о финансовой самодостаточности каждой территории и о ее финансовой способности самостоятельно обеспечивать собственное развитие. Только такие оценки позволят принимать в отношении каждой территории индивидуальные по содержанию, но обоснованные по общим правилам решения об оказании или неоказании финансовой поддержки.

Это непростое, но вполне реализуемое в структуре органов федерального казначейства и на базе современных информационных технологий предложение. Несколько лет назад его практическая реализуемость была подтверждена в рамках специально организованного исследовательского проекта, посвященного выявлению и анализу структуры финансовых потоков между федеральным и региональными бюджетами.

Дело за малым — необходимо законодательное закрепление указанного принципа. Поэтому с учетом вышеизложенного, следовало бы внести ряд изменений и дополнений в соответствующие статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации». Территориальный разрез бюджетов должен дополнить функциональную, экономическую и ведомственную классификации бюджетных расходов, предусмотренных действующим законодательством.

Исключительно важным для развития регионов является такой вид принимаемых на федеральном уровне концептуальных документов, как стратегии развития базовых отраслевых комплексов экономики страны (транспортная стратегия России, энергетическая стратегия России и др.). Каждый из подобных документов должен разрабатываться с учетом региональной структуры экономики и содержать обязательные разделы, характеризующие территориальный разрез планируемого развития той или иной отрасли.

Региональный разрез должен обязательно появиться и у всех федеральных целевых программ. При этом речь идет не о разрабатываемых и реализуемых федеральными органами власти собственно региональных программах, которые такой разрез имеют «по определению», а о любых специализированно-отраслевых или проблемно-ориентирован-

ных программах. Наличие регионального разреза означает введение четкой региональной и местной привязки всех планируемых программных мероприятий, т. е. каждое из них должно получить «прописку» по месту его будущей реализации. В результате этого должна быть получена информация о том, где, в каком населенном пункте «осядет» каждый ассигнованный на реализацию этих мероприятий (в виде инвестиций или зарплаты) бюджетный рубль, где, в каком населенном пункте и какой эффект будет получен от использования каждого бюджетного рубля. Внедрение регионального разреза федеральных целевых программ, безусловно, требует нормативно-правового закрепления в федеральном законодательстве.

Учитывая, что не все планируемые на федеральном уровне инвестиционные проекты включаются в состав федеральных целевых программ целесообразно распространить требование обязательного учета территориального разреза при планировании и оценке последствий реализации таких самостоятельных федеральных инвестиционных проектов.

Все российские естественные монополии (РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», РАО «РЖД», РАО «Транснефть») и ряд крупнейших корпораций (ОАО «Роснефть» и др.) являются государственными или имеют в своем капитале значительную долю государственного участия и поэтому вовлечены в систему государственного прогнозирования и планирования на федеральном уровне. В частности, Минэкономразвития России предварительно рассматривает, а Правительство России утверждает инвестиционные программы крупнейших государственных корпораций. В этих прогнозно-плановых документах корпоративного развития также обязательно должен присутствовать территориальный разрез. Это требование не является для указанных компаний неожиданным или чрезмерным, поскольку все они, как правило, уже разрабатывают на протяжении нескольких лет для своих нужд концепции региональной политики своего развития. Необходимо только сделать открытой (т. е. доступной для всех заинтересованных регионов) информацию, содержащуюся в этих региональных прогнозах и планах государственных корпораций, а также унифицировать состав используемых прогнозных и плановых показателей и методику их расчетов.

Таким образом, региональный разрез должен стать обязательным атрибутом всех принимаемых на федеральном уровне концептуальных, стратегических, программных и проектных документов и решений.

Проблемы информационного обеспечения разработки перспектив развития регионов

Как показывает быстро расширяющаяся практика рыночного регионального планирования, для этих целей не всегда достаточно имеющихся стандартных статистических данных, предоставляемых территориальными органами государственной статистики. Более того, публикуемые в регионах и городах огромные объемы фактических и количественных официальных данных создают иллюзию исчерпывающего описания социально-

экономических региональных ситуаций, хотя на самом деле эта официальная информация заслоняет действительно нужные данные о положении в регионе, а также уникальные факторы привлекательности конкретных территорий.

Очень тревожными являются повсеместно распространенные многочисленные факты, когда данные официальной региональной статистики и собственная информация региональных органов власти не просто не совпадают, но во многих аспектах прямо и очень сильно противоречат друг другу.

С учетом этих обстоятельств для целей регионального прогнозирования и планирования, как правило, требуется специально конструировать, собирать, проверять и накапливать информацию на основе специально разработанных нестандартных методик и запросов. Естественно это увеличивает трудоемкость и удорожает работы по информационному обеспечению прогнозно-плановой деятельности в регионах.

При разработке специальных информационных методик и форматов собираемых данных надо стремиться к тому, чтобы информация была максимально пригодной для количественно измеряемого описания целей и результатов территориального развития. Следует учитывать, что для территории, как и для бизнеса, безусловно, существует принципиальная возможность найти такие количественно измеримые критерии. Для региона или города «успех» может оцениваться, например, расширением базы налогообложения, появлением новых видов бизнеса, притоком новых жителей, улучшением экологических параметров и т. д. Способы измерения региональных процессов уже существуют, и задача состоит в том, чтобы корректно ввести их в процесс прогнозирования и планирования регионального развития.

Особую проблему в планово-прогнозной деятельности на региональном уровне представляет острый недостаток, а чаще просто отсутствие необходимой информации о перспективных намерениях федеральных органов власти по решению геополитических, инфраструктурных, социальных и экономических проблем, применительно к конкретным регионам. И дело, видимо, не в том, что федеральный «центр» не хочет делиться с регионами подобной информацией, а в том, что такой информации в большинстве случаев просто не существует. Но даже в тех редких случаях, когда подобная информация все же имеется, ее качественные характеристики (полнота, конкретность, надежность) не позволяет рассчитывать на полноценное использование соответствующих данных в прогнозно-плановой деятельности на региональном уровне.

Такая ситуация является следствием того, что для Правительства России пока не стало обязательным (закрепленным в федеральном законодательстве) правилом регулярно разрабатывать (обновлять, корректировать) систему качественно-количественных параметров, отражающих регионально опосредованные и регионально ориентированные интересы Российской Федерации, а также характеризующих цели и задачи

федеральных органов власти по реализации этих интересов на территориях конкретных российских регионов. Все российские регионы остро нуждаются в том, что бы Российская Федерация как можно раньше и как можно конкретнее определилась в этом вопросе. Да и для самой Российской Федерации подобная определенность крайне необходима. Это еще раз подтверждает целесообразность возвращения к вопросу о принятии федерального закона об общих принципах разработки и реализации региональной политики в Российской Федерации.

В связи с вышесказанным следует также рекомендовать разработку и утверждение Правительством Российской Федерации модельного регламента информационного обеспечения взаимодействий государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В таком регламенте целесообразно определить:

- (а) перечень государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, между которыми устанавливаются регламентируемые информационные взаимодействия по вертикали (в структуре Российская Федерация — субъекты Российской Федерации между министерствами, агентствами и службами) и по горизонтали (между равностатусными органами, между субъектами Российской Федерации);
- (б) обязательный и систематический характер предписываемых информационных взаимодействий;
- (в) закрытый перечень вопросов, по которым должны осуществляться информационные взаимодействия;
- (г) примерный перечень видов предоставляемой информации (статистические показатели оперативного учета, планы работ, отчеты, справки, протоколы, полные тексты всех договоров и соглашений, нормативные акты и т. д.) с однозначной характеристикой каждого вида);
- (д) обязательность фиксации и длительного сохранения всех взаимных предложений (особенно подтвержденного согласия, а также предложений, поправок, дополнений к разрабатываемым, рассматриваемым или уже принятым нормативным актам и решениям всех уровней), включая сведения об учете этих предложений или мотивированного их отклонения с указанием адреса и даты их направления;
- (е) обязательность подробной информации о деятельности всех согласительных комиссий (протоколы, материалы разногласий, решения и т. п.);
- (ж) очередность (срочность, периодичность) информационных взаимодействий;
- (з) список должностных лиц, направляющих и использующих каждый вид информации;
- (и) ответственность должностных лиц государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Федерации за качество и своевременность информационных взаимодействий.

Представляется полезным установить (в форме рекомендаций) аналогичные позиции и для взаимодействия государственных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления, определив, какую часть информационных потоков полезно регламентировать на уровне «субъект Российской Федерации — муниципальные образования» и какую — на уровне «Российская Федерация — муниципальные образования».

Совершенствованию технологии регионального планирования способствовало бы методическое и организационное содействие формированию общих банков статистических данных для проведения сравнительного анализа по регионам как на этапе мониторинга реализации планов (для оценки их эффективности), так и на более ранних этапах подготовки планов (конкурентный анализ). Весьма актуальным является также содействие регионам в выборе и приобретении ими специального программного обеспечения, позволяющего воспользоваться новыми информационно-аналитическими возможностями для целей регионального планирования.

Проблемы учета инвестиционной и социальной деятельности бизнеса при разработке перспектив развития регионов

При определении перспектив развития регионов наиболее сложным является оценка деятельности бизнеса, его инновационных, инвестиционных, социальных намерений. Учет этих определяющих факторов регионального развития крайне труден из-за ряда объективных обстоятельств.

Разнообразные по формам собственности бизнес-структуры, являясь независимыми субъектами рынка, перестали быть объектом директивного планирования со стороны как федеральных, так и региональных властей. На смену советскому порядку планирования с детальными плановыми заданиями и обязательными отчетами об их выполнении пришла принципиально другая система взаимоотношений между предприятиями и органами власти в регионах. Бесспорно, в основе этих взаимоотношений должен находиться взаимный учет интересов друг друга при прогнозировании и планировании каждой стороной своих самостоятельных действий, совместная разработка планов общих действий в сфере взаимных интересов и согласованная реализация спланированных мероприятий. Бесспорно также, что для этого должен быть установлен определенный порядок взаимодействия органов власти и бизнеса в сфере прогнозирования и планирования социально-экономического развития на территории региона. Такой порядок должен включать точное, минимально необходимое и юридически корректное установление организационных процедур взаимодействий, определение состава исходной информации и планируемых параметров, использование совместимых методических приемов

обращения с информацией и расчетов перспективных показателей, принятия сторонами на себя обязательств по взаимной ответственности. К сожалению, этого сейчас нет, и такой порядок практически предстоит создавать «с нуля».

При этом надо учитывать, что проблема получения достоверной (исходя из требований регионального прогнозирования и планирования) информации о перспективах деятельности бизнеса на территории регионов обостряется в связи с тем, что на смену бывшей советской «закрытости» пришла чрезмерно широко трактуемая «коммерческая тайна». Однако, эта проблема вполне разрешима в рамках дополнений к нормативным актам, определяющим порядок отношений бизнеса и государственной власти. Никоем образом не раскрывая «коммерческую тайну», предприятия вполне могли бы предоставлять региональным властям перспективные (на ближайшие 3–5 лет) данные, характеризующие:

- динамику численности работников (рабочих мест);
- изменение объемов налоговых платежей в региональный и местные бюджеты;
- содержание и результаты социальных мер, которые планируется осуществить на предприятии, в том числе по увеличению доходов работников предприятия;
- содержание и результаты социально ориентированных мероприятий, которые предприятие планирует осуществить в том городе, районе или сельском поселении, где расположено предприятие, живут его работники и члены их семей (например, финансирование строительства или эксплуатации социальных объектов — школ, больниц, спортивных сооружений и т. п.);
- планы строительства новых производственных и иных объектов в регионе (в том числе за пределами тех городов, районов, сельских поселений, в которых размещено предприятие);
- планируемое изменение потребностей в услугах, оказываемых объектами региональной производственной инфраструктуры (электроэнергетика, водопровод, канализация и т. п.);
- планируемое изменение объемов потребления природных ресурсов субфедерального или муниципального значения, а также использования земельных ресурсов.

Не исключено, что объем и состав рассматриваемой информации может превосходить этот обязательный минимум данных. Его расширение возможно путем взаимоприемлемого для обеих сторон определения необходимого и достаточного объема и состава информации о бизнес-планах (стратегиях) основных компаний, ведущих свою хозяйственную деятельность на территории того или иного региона.

Одним из путей информационного обеспечения разработки региональных прогнозов, концепций, стратегий и программ может стать специально организованный добровольно-договорной обмен информацией,

предполагающий налаживание доверительно-заинтересованных отношений между региональными властями и бизнесом на территории. Для бизнеса это может представить интерес в связи с тем, что расширение хозяйственной деятельности любой крупной компании, как правило, сопряжено с увеличением потребления услуг объектов региональной инфраструктуры (ограничения будущей деятельности могут быть вызваны недостаточным развитием региональной инфраструктуры). В свою очередь региональным властям надо заранее знать о планах компаний по расширению их бизнеса с тем, чтобы обоснованно планировать развитие инфраструктурных объектов региона. Наличие такой информационной взаимозависимости дает сторонам все основания для заключения договорных отношений по поводу обмена необходимыми фактическими и планово-прогнозными данными.

Организационное и методическое обеспечение разработки перспектив развития регионов

Вопросы организационного обеспечения процесса регионального прогнозирования и планирования в практике административного управления российских регионов не имеют однозначного (тем более закрепленного в федеральном или региональном законодательстве) решения. Этими вопросами занимаются, как правило, экономические подразделения региональных администраций, на которые, кроме того, возложено выполнение многих других функций по анализу текущей ситуации и обоснованию оперативных решений. Естественно, что функции, связанные с текущей деятельностью (по их важности, объему и интенсивности), безусловно, доминируют в практике работы экономических подразделений, вследствие чего планово-прогнозные функции выполняются ими «по остаточному принципу» со всеми вытекающими последствиями. В случае придания большей значимости (а это в современных условиях становится непреложной необходимостью) вопросам разработки региональных прогнозов и планов, этой специфической деятельности потребуются более четкое функциональное обособление с неизбежным организационным выделением в структуре региональных администраций специализированных подразделений.

Придание более важного и самостоятельного значения планово-прогнозной деятельности будет неразрывно связано с объективной (а не бюрократически-аппаратной) необходимостью расширения объема и повышения качества выполнения соответствующих функций. В организационном плане такая функциональная экспансия будет связана, во-первых, с новым содержанием планово-прогнозной деятельности, и, во-вторых, с огромной координационной работой по налаживанию взаимодействия как внутри региональных администраций, так и за ее пределами — с соответствующими структурами органов исполнительной власти федерального уровня и местного самоуправления, с законодательными (представительными)

органами регионов, а также с бизнес-структурами и общественностью на территории регионов.

Весь комплекс вопросов, связанных с выполнением прогнозно-плановых функций, должен получить обязательное и полноценное отражение в положениях о федеральных и региональных органах исполнительной власти. Требуется также разработка и утверждение специальных регламентов взаимодействия между собой органов исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней по вопросам прогнозирования и планирования регионального развития. Интенсивность и формы участия законодательных органов власти в подготовке и правовом закреплении документов по разработке перспектив развития регионов должны определяться тем, что соответствующие прогнозно-плановые документы должны в обязательном порядке получать законодательное закрепление. При этом было бы целесообразно подключать членов законодательных собраний регионов к работе над прогнозами и планами регионального развития на самых ранних стадиях их подготовки, а не после того как они поступят (будут официально внесены) на рассмотрение «региональных парламентов».

Особое внимание должно быть обращено на организационное обеспечение активизации диалога региональных властей с местным сообществом и, прежде всего, с бизнесом. Как показывает мировой и уже первый российский опыт, для этого потребуются, во-первых, особые методические приемы (проведение общественных слушаний, конференций, массовых социологических опросов и т. п. публичных акций) и, во-вторых, особые (действующие на принципах частно-государственного партнерства) организационные структуры (например, агентства регионального развития).

Внедрение новых технологий регионального планирования невозможно без соответствующей подготовки и переподготовки кадров (на всех уровнях — федеральном, региональном и местном) по вопросам регионального анализа социально-экономического развития, прогнозирования, планирования, проектного управления и т. п. Необходимо улучшить информированность работающих в этой сфере специалистов и создать для них возможности для общения и обмена опытом на основе современных информационных технологий.

Разработка прогнозов и планов регионального развития невозможна силами только штатных работников специальных подразделений региональных администраций. В определенных ситуациях в интересах более качественного и быстрого выполнения прогнозно-плановой работы не исключено и допустимо привлечение независимых (сторонних) консультационных и экспертных организаций и отдельных специалистов. В настоящее время такую кооперацию сдерживает неурегулированность вопросов финансирования деятельности привлеченных экспертов и консультантов за счет средств региональных бюджетов, в которых по действующей бюджетной классификации расходы на эти цели не предусматриваются. Это

ограничение следовало бы устранить путем внесения дополнений в соответствующие федеральные законы.

Нынешняя практика регионального планирования характеризуется высоким разнообразием применяемых методических подходов. В отсутствие общепризнанных представлений о целях и принципах, содержании и процедурах регионального планирования, закреплённых к тому же в общеобязательных нормативно-правовых нормах и положениях, практически в каждом регионе отрабатывается свой собственный, в большей степени основанный на методе «проб и ошибок» подход к разработке планов развития.

В сложившейся ситуации исключительное значение приобретает задача обобщения и оценки разнообразного опыта в сфере регионального планирования и разработки с учетом результатов этого анализа общих методических рекомендаций по разработке планов социально-экономического развития регионов. Речь идет о создании, по сути дела, общедоступной методической базы по всему кругу вопросов планирования на региональном уровне в виде набора руководств по организации этой работы. Такие рекомендации призваны стать для региональных властей практическим пособием по технологии регионального планирования, т. е. по обоснованию и выбору приоритетных целей развития региона, разработке системы ресурсно обеспеченных и взаимоувязанных мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей в установленные сроки и с определенными результатами.

Важнейшим качеством методических материалов должна стать их целостность (пакетный характер). Это означает, что единые методические принципы и критерии должны пронизывать весь многостадийный процесс определения перспектив регионального развития — от разработки прогнозов до составления планов реализации стратегий. Результирующие материалы, полученные на каждой стадии прогнозно-планового процесса, в совокупности должны составлять единый пакет документов. Этот пакет должен обладать качествами целостной системы, взаимосвязанными элементами которой должны стать документы, различающиеся по своему предметному содержанию, временному горизонту, объекту регулирования, участникам, процедурам принятия и исполнения, мере директивности (для унитарных и независимых предприятий) и другим параметрам.

Аномально высокая неопределенность условий принятия решений в настоящее время предопределяет два главных концептуальных требования к системе регионального планирования — гибкость и непрерывность этого процесса. Первое из этих требований означает, прежде всего, необходимость вариантной проработки плановых мероприятий, с учетом возможных различий в условиях их реализации. Второе требование означает необходимость, не дожидаясь окончательного срока, проводить периодический (например, ежегодный) пересмотр (уточнение, коррекцию) всех параметров планов регионального развития и их пролонгацию на следующий плановый отрезок времени с учетом результатов выполнения

запланированных задач в истекшем периоде, а также текущих и прогнозируемых изменений в условиях их реализации. Тем самым должно осуществляться «скользящее» региональное планирование.

Учитывая, что интеллектуальные, административные, организационные и материально-финансовые возможности регионов различны, освоение ими «высоких технологий» в сфере регионального планирования идет очень неравномерно и в целом крайне медленно. При этом качество региональных планов остается довольно низким, что затрудняет их использование в качестве реальной и конструктивной основы деятельности региональных администраций по решению обостряющихся региональных проблем. Поэтому внедрение различных видов планирования в регионах требует активной и разнообразной поддержки со стороны государственных органов власти Российской Федерации. Достойными целями такой поддержки могли бы стать снижение разноречия в методических подходах и организация партнерства всех уровней власти.

Все выше указанные нововведения было бы целесообразно экспериментально отработать под эгидой межведомственной комиссии самого высокого уровня (правительственного) на базе нескольких регионов с тем, чтобы затем организовать их широкое распространение по всем субъектам РФ, обеспечив при этом необходимое обучение кадров региональных администраций.

**Нормативно-правовые основания разработки
и реализации документов, определяющих
перспективы развития субъектов Российской Федерации.
Современное состояние**

Реализация выдвинутых положений возможна только при их закреплении в федеральных и региональных нормативно-правовых актах. Такому закреплению должны, прежде всего, подлежать общий формат предлагаемой системы действий федеральных и региональных властей по согласованной разработке перспектив территориального развития, перечень обязательных документов и требования к их содержанию, порядок использования результатов перспективных разработок в деятельности исполнительных органов. Действующие федеральные законы, так же как и законы субъектов Российской Федерации, не удовлетворяют этим требованиям и не в состоянии перевести проблему согласованной разработки перспектив развития субъектов Российской Федерации в русло правообеспеченной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Принятые в различное время федеральные законы лишь называли отдельные виды такой деятельности, не раскрывая ее сути и порядка осуществления. Так, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации» в полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации входят разработка для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации проекта программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и подготовка отчета о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

В Федеральном законе от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» указано, что под государственными нуждами понимаются «...потребности Российской Федерации в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций Российской Федерации (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее также — федеральные нужды), либо потребности субъектов Российской Федерации в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций субъектов Российской Федерации, в том числе для реализации региональных целевых программ».

Единственным федеральным законом, установившим формат и процедуры разработки документов, определяющих перспективы территориального развития, является закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», в котором содержатся понятия «концепция социально-экономического развития Российской Федерации» (система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей) и «программа социально-экономического развития Российской Федерации» (комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров).

Ряд конкретизирующих положений содержится в подзаконных актах Правительства Российской Федерации и федеральных министерств. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2001 г. № 800-р установлено, что координацию деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти по реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, имеющих федеральное значение и предлагаемых к финансированию с использованием средств федерального бюджета, осуществляет Минэкономразвития России. На основании приказа Минэкономразвития от 17 июня 2002 г. № 170 программа экономического и социального развития субъекта Российской Федерации и перечень мероприятий (объектов),

имеющих федеральное значение и предлагаемых к финансированию с использованием средств федерального бюджета, представляются в Минэкономразвития России для рассмотрения на предмет соответствия типовому макету программы экономического и социального развития субъекта Российской Федерации. Далее перечень мероприятий (объектов) региональных программ, предлагаемых к финансированию с использованием средств федерального бюджета по федеральным целевым программам, подлежит согласованию с министерствами — государственными заказчиками федеральных целевых программ (ФЦП).

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации (абзацы 5, 7 пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 22 июля 2005 г. №Пр-1175) и в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2005 г. №МФ-П11—5471 Минрегион России внес предложения по совершенствованию механизма разработки и реализации программ регионального социально-экономического развития. Предлагаемая Минрегионом России схема предполагает разработку на уровне субъекта Российской Федерации трех взаимоувязанных документов:

- (1) стратегия социально-экономического развития;
- (2) схема территориального планирования и
- (3) программа социально-экономического развития.

При этом в качестве механизма совместного участия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в разработке таких программ Минрегион России предлагает поэтапное согласование приоритетов развития на уровне региона (законодательное собрание субъекта Российской Федерации), на межрегиональном уровне (Советы при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах), на федеральном уровне (Межведомственная комиссия по разработке Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации при Минрегионе России) с дальнейшим утверждением согласованных проектов регионального развития решением Правительственной комиссии по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Предложенный Минрегионом России механизм взаимодействия отличается от действующего порядка согласования с федеральными органами исполнительной власти мероприятий (объектов) программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, имеющих федеральное значение и предлагаемых к финансированию с использованием средств федерального бюджета, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 17.06.2002 г. № 170. Кроме того, в предложениях Минрегиона России не отражены вопросы финансирования и софинансирования мероприятий региональных программ социально-экономического развития.

В связи с вышеизложенным Минрегиону России было дано поручение в срок до 15 апреля 2005 г. совместно с заинтересованными органами исполнительной власти разработать и представить в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проекты нормативных правовых актов, связанных с изменением механизма совместного участия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов. До настоящего времени этот вопрос не решен.

Анализ регионального законодательства показывает, что ряд субъектов Российской Федерации практически повторил упомянутый выше Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (Республика Мордовия, Республика Калмыкия, Удмуртская Республика, Новгородская, Вологодская, Астраханская и Тверская области, Красноярский край). Лишь некоторые субъекты Российской Федерации имеют свои оригинальные законы, для которых характерно введение новых видов и собственных определений понятий программных документов (концепция, стратегия, программа социально-экономического развития, региональная целевая программа, отраслевая программа, план социально-экономического развития, схема развития и размещения производительных сил) (Амурская, Иркутская, Мурманская, Владимирская, Московская, Новосибирская и Ивановская области, Республика Башкортостан).

Рекомендуемые меры организационно-правового характера

Практика показала, что разрозненные, концептуально несопоставимые и не сведенные в единую систему юридических норм положения о разработке перспективных направлений территориального развития не в состоянии решить эту важную общегосударственную задачу. В связи с этим наилучшим решением могло бы стать принятие Федерального закона «Об организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации», в котором были бы четко обозначены все процедуры и механизмы разработки принятия и использования в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации прогнозов, концепций и стратегий, программ комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Проект такого закона был подготовлен в Государственной Думе Российской Федерации и в течение нескольких лет проходил обсуждения и согласования и был принят во втором чтении, но затем его продвижение остановилось. Было бы полезно вернуться к этому вопросу, доработать и внести необходимые поправки в проект закона и ускорить процедуру его принятия.

Предлагается также внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», обеспечивающие согласованную по срокам, содержанию и показателям разработку прогнозов, концепций, стратегий и программ субъектов Российской Федерации и аналогичных документов по Российской Федерации.

В целях обеспечения согласованности разработки федеральных и региональных прогнозов, стратегий и программ, а также для оценки фактического использования средств федерального бюджета в финансовом, экономическом и социальном развитии субъектов Российской Федерации целесообразно внести изменения:

- в Бюджетный кодекс Российской Федерации и в федеральный закон о бюджетной классификации в части введения территориальной классификации всех доходов, формируемых на территории каждого субъекта Российской Федерации, и всех расходов федерального бюджета, осуществляемых на территории каждого субъекта Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации и в федеральный закон о бюджетной классификации в части введения территориальной классификации всех доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых на территории административного центра и каждого муниципального образования субъектов Российской Федерации и всех расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществляемых на территории административного центра и каждого муниципального образования субъектов Российской Федерации;
- федеральные законы, определяющие порядок разработки прогнозов и программ в Российской Федерации, в части введения территориального разреза этих документов, позволяющего определять прогнозные показатели социально-экономического развития на территории каждого субъекта Российской Федерации, а также объемы бюджетного финансирования, сроки, объекты и объемы выполнения программных заданий на территории каждого субъекта Российской Федерации по каждой федеральной целевой и федеральной инвестиционной программе.

Предложенные меры могут стать первичным нормативно-правовым основанием формирования единой общегосударственной системы разработки документов, определяющих перспективы развития регионов России в неразрывной связи с развитием всей страны. В дальнейшем могут быть разработаны дополнительные подзаконные акты, содержание которых будет определяться ходом экспериментальной отработки положений этого доклада в ряде субъектов Российской Федерации.