

УДК 338.26:332.1

ББК 65.291.231

М 67

И.В. Митрофанова

Доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра РАН; профессор кафедры мировой и региональной экономики Волгоградского государственного университета, г. Волгоград. Тел.: (903)327-09-53, e-mail: mitrofanova@volsu.ru.

И.А. Митрофанова

Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления Волгоградского государственного технического университета, г. Волгоград. Тел.: (903)327-71-66, e-mail: mitrofanovaia@rambler.ru.

Г.И. Старокожева

Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Волгоградского государственного университета, г. Волгоград. Тел.: (927)531-27-10, e-mail: stargala@yandex.ru.

**АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ МОДЕРНИЗАЦИИ
СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

(Рецензирована)

*Статья подготовлена в лаборатории социальных и экономических исследований
Института социально-экономических и гуманитарных исследований
Южного научного центра РАН в рамках НИР «Проблемы демографического
и социально-экономического развития южного макрорегиона»
(государственная регистрация №АААА-А16-116012610047-9)*

Аннотация. В статье рассмотрены преимущества и недостатки федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», действующего с 2014 г. и направленного на создание в России и ее регионах вертикальноинтегрированной системы стратегического планирования. Показано, какие изменения произошли в системе документов, служащих ориентирами для разработчиков региональных стратегий при формировании ее базовой содержательной части, внесены предложения по разработке специальной части стратегии субъекта РФ. Особое внимание автором уделено вопросам более емкого отражения в стратегии социально-экономического развития региона, рассчитанной на период до 2030 г., кластерной политики, политики зонирования и политики импортозамещения. Обосновано, что сложившаяся в регионах к настоящему времени система документов стратегического планирования нуждается в ревизии.

Ключевые слова: целеполагание, стратегия, планирование, прогнозирование, программирование, развитие, социохозяйственный региональный комплекс, сценарии.

I.V. Mitrofanova

Doctor of Economics, Leading Scientific Researcher of the Institute of the Social, Economic and Humanitarian Researches of the South Scientific Center of RAS; Professor, Department of World and Regional Economy, Volgograd State University, Volgograd. Ph.: (903)327-09-53, e-mail: mitrofanova@volsu.ru.

I.A. Mitrofanova

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Economics and management, Volgograd state technical University, Volgograd. Ph.: (903)327-71-66, e-mail: mitrofanovaia@rambler.ru.

G.I. Starokozheva

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of State and Municipal Management, Volgograd State University, Volgograd. Ph.: (927)531-27-10, e-mail: stargala@yandex.ru.

ACTUAL PROBLEMS OF STRATEGIC PLANNING SYSTEM MODERNIZATION AT THE REGIONAL LEVEL

Abstract. The paper considers advantages and disadvantages of the federal law «On strategic planning in the Russian Federation», that is in force since 2014. Its aim is to create vertically integrated system of strategic planning in Russia and its regions. It shows changes happened in system of the documents serving as reference points for developers of regional strategy when forming its base. The authors make proposals for the development of a special part of the subject of federation strategy. They pay their special attention to questions of more capacious reflection in the strategy of social and economic development of the region for the period till 2030, cluster policy, policy of zoning and policy of import substitution. The scientific article substantiates that the situation in the region to the present time, the system of strategic planning documents needs to be revised.

Keywords: goal-setting, strategy, planning, forecasting, programming, development, social and economic regional complex, scenarios.

Разработка региональных стратегий социально-экономического развития (ССЭР) началась в России с 2000 г., задолго до принятия Федерального закона №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]: где-то по инициативе снизу, где-то — по требованию федерального центра. Пик разработки документов стратегического планирования субъектами РФ пришелся на 2007—2010 гг.

В современных условиях формирования и реализации вертикальноинтегрированной структуры стратегирования в РФ с 2014 г. цели стратегии субъекта РФ должны обязательно коррелировать с целями федерального уровня, включая целеполагание по отраслевому и территориальному принципу в части территории конкретного региона, а система документов, служащих ориентирами для разработчиков при формировании содержательной части региональных стратегий, претерпела изменения (таблица 1).

Федеральный закон №172-ФЗ вступил в силу 11.07.14 г., заложив основы новой единой системы государственного стратегического планирования (СП), охватывающей федеральный, региональный, муниципальный уровни, бюджетный процесс, что уже позволяет увязать между собой стратегии всех уровней власти, способствуя повышению эффективности процессов хозяйственной деятельности на уровне субъектов РФ.

Законом №172-ФЗ введена комплексность и установлены границы процессов СП: единая система понятийного аппарата; единый перечень документов; единая система периодичности; единые принципы организации и функционирования системы СП; разграничение полномочий органов власти трех уровней с учетом сложившейся в России системы разделения властей.

Федеральный закон №172-ФЗ ввел императивное обязательство федерального органа исполнительной власти, определяемого Правительством РФ, по созданию до конца 2016 г. федерального государственного реестра документов СП, система которых на уровне региона включает документы целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования (таблица 2).

1. Стратегия социально-экономического развития (ССЭР) субъекта РФ нормативно формализует общественные социально-экономические интересы посредством правовых категорий стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития (СЭР) соответствующего субъекта РФ.

2. Прогнозы СЭР региона определяют и конкретизируют определенные перспективы СЭР региона через целевые показатели одного или нескольких вариантов применительно к соответствующему плановому периоду.

3. Бюджетный прогноз региона на долгосрочный период формируется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Таблица 1

Документы, определяющие содержание региональных стратегий социально-экономического развития (авт.)

2007—2013 гг.	С 2014 г.
1. Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ: приказ МРР РФ от 27.02.07 г. №14 [2] 2. Ежегодное Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ 3. Концепция 2020 (Стратегия 2020) долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17.11.08 г. №1662-р) 4. Об основах стратегического планирования в РФ: Указ Президента РФ от 12.05.09 г. №536 5. Отдельные поправки в Градостроительный кодекс РФ 6. О Стратегии национальной безопасности РФ»: Указ Президента РФ от 12.05.09 г. №537 7. Стратегии социально-экономического развития федеральных округов РФ 8. Отраслевые стратегии	1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 28.06.14 г. №172-ФЗ 2. Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ: приказ МРР РФ от 27.02.07 г. №14 3. Ежегодное Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ 4. Стратегия социально-экономического развития РФ до 2030 г.* 5. Стратегия пространственного развития РФ* 6. Стратегия национальной безопасности РФ (утв. Указом Президента РФ от 31.12.15 г. №683) 7. Отраслевые документы стратегического планирования РФ в части вызовов, перечня мер и объектов на территории региона 8. Стратегии социально-экономического развития федеральных округов РФ

* документы находятся в разработке

Таблица 2

Система стратегического планирования в субъектах РФ

Вид деятельности	Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне субъекта РФ
1. Целеполагание	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ
2. Прогнозирование	Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период
3. Планирование, программирование	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ Государственные программы субъекта РФ Схема территориального планирования субъекта РФ

4. Государственные программы субъекта РФ разрабатываются в соответствии с конкретными приоритетами СЭР.

5. Целью разработки схемы территориального планирования региона является обеспечение устойчивого, конкурентного и сбалансированного развития socio-хозяйственного комплекса региона. Она основывается на положениях региональной ССЭР субъекта РФ, ССЭР макрорегиона (федерального округа), отраслевых документов стратегического планирования

РФ. В процессе разработки схемы территориального планирования необходимо соблюдать требования Градостроительного кодекса и схем территориального планирования РФ.

Региональным властям необходимо учесть, что результатом вступления в силу Закона №172-ФЗ является важнейшее требование в отношении всех региональных участников СП по приведению действующего законодательства субъектов РФ в соответствие с положениями

Закона №172-ФЗ, утвержден ряд мероприятий, планируемых к выполнению в 2016—2017 гг. (ст. 74). Большинство из них должны быть обеспечены посредством механизма правового регулирования.

Наряду с разработкой в регионах в соответствии с планом подготовки документов СП, определенных в качестве обязательных Законом №172-ФЗ, необходимо в срок до 01.01.17 г. модернизировать действующие в регионах РФ документы СП, которые были приняты до вступления в силу данного закона и которые считаются действительными до окончания срока действия. Причем все эти документы должны быть отражены в плане подготовки документов СП, который должен содержать сроки их разработки и одобрения [3].

В процессе проведения анализа регионального законодательства в ряде субъектов РФ практически не обнаружено положений законов, посвященных регламентации ССЭР территории. Регионы пока неактивно пользуются данным правом, закрепленным за ними Законом №172-ФЗ, что объясняется спецификой их территориально-отраслевого развития [4].

Многими субъектами РФ в 2014—2015 гг. приняты планы подготовки документов СП, определяющие документы, подлежащие разработке и принятию, регулирующих данную деятельность на соответствующей территории. Настоятельно необходимо привести региональное законодательство в сфере СП в соответствие с федеральным. Сейчас же представляется возможным изучение лишь незначительного накопленного законодательного опыта в сфере регулирования правоотношений СП в регионах в рамках новой модели СП.

Исследование правовых форм, в которые облакаются в настоящее время принимаемые в субъектах РФ документы в сфере регламентации процессов СП, выявило два подхода:

1) принятие закона соответствующего субъекта РФ «О стратегическом планировании в конкретном субъекте РФ»;

2) издание указа, распоряжения главы соответствующего субъекта РФ «О стратегическом планировании в конкретном субъекте РФ», которым утверждается порядок осуществления СП на территории определенного субъекта РФ.

Несмотря на ряд «узких мест» в положениях Федерального закона №172-ФЗ, результаты анализа регионального законодательства РФ позволяют заключить, что в целях его реализации с конца 2014 г. по настоящее время в ряде регионов активизируется процесс разработки проектов и принятия законов субъектов РФ о СП, в их числе: Челябинская область Республики Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Мурманская область, Московская область, Республика Башкортостан, Пензенская область, Нижегородская область, Томская область, Республика Татарстан.

Если во многих субъектах РФ законы о СП находятся пока либо в стадии согласования, либо в стадии разработки, то в регионах и республиках Южного федерального округа ведется в этом направлении активная работа. Так, в Ростовской области с 01.01.16 г. вступил в силу областной закон «О стратегическом планировании в Ростовской области» (от 20.10.16 г. №416-ЗС), где, согласно ст. 20, установлена императивная норма, обязывающая в срок до 01.01.2016 Правительство, иные органы исполнительной власти Ростовской области обеспечить приведение региональных нормативно-правовых актов в соответствие с областным законом. Данное требование включает в себя разработку и правовых актов по вопросам определения порядка разработки, и общественного обсуждения проектов документов СП, корректировки, осуществления контроля и мониторинга реализации документов СП применительно к каждому виду документов, предусмотренному ст. 6. [5].

В Волгоградской области от 31.12.15 г. принят областной закон №247-ОД «О стратегическом планировании в Волгоградской области», который устанавливает правовые основы СП в регионе, определяет полномочия органов исполнительной власти, порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере СП. Законом определяются система СП, принципы и задачи СП, участники и документы СП. Также законом устанавливается порядок проведения мониторинга документов СП в Волгоградской области, в том числе перечень документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов СП в сфере СЭР Волгоградской области. Кро-

ме того, Администрацией Волгоградской области утверждены порядки разработки документов СП в Волгоградской области: ССЭР Волгоградской области и плана ее реализации, долгосрочного и среднесрочного прогнозов СЭР, бюджетного прогноза Волгоградской области [6].

В Краснодарском крае Законодательным Собранием принят краевой закон №3267-КЗ от 06.11.15 г. «О стратегическом планировании и индикативных планах социально-экономического развития в Краснодарском крае», в котором установлены правовые основы процесса СП в Краснодарском крае; разграничены полномочия между его участниками, определены иерархия и содержание документов СП; допускается привлечение к разработке таких документов объединений профсоюзов и работодателей, общественных, научных и иных организаций; определено, что проекты документов СП выносятся на общественное обсуждение (его форма, порядок и сроки проведения определяются администрацией края); прописаны правила мониторинга и контроля реализации [7].

В Астраханской области новый закон не принимался, а были внесены изменения от 29.07.2015 г. в действующий закон №53/2009-ОЗ от 03.07.2009 г. «О стратегическом планировании социально-экономического развития Астраханской области». Однако данные изменения носят скорее поверхностный характер и должны быть более обстоятельными [8].

В Республике Калмыкия Постановлением Народного Хурала (Парламента) также принят «Закон о стратегическом планировании в Республике Калмыкия» №113-V-З от 14.04.15 г., регулирующий некоторые (не все) вопросы осуществления СП в республике. Акцент в документе сделан на создание правовой базы для разработки, построения и функционирования комплексной системы СП СЭР Республики Калмыкия, на обеспечение прозрачности процедур разработки, рассмотрения и утверждения документов государственного СП [9].

Государственным Советом — Хасэ Республики Адыгея в целях урегулирования правоотношений в сфере СП также принят «Закон о стратегическом планировании в Республике Адыгея» от 06.08.15 г. №455, определяющий полномочия участ-

ников СП в Республике Адыгея, а именно: к полномочиям Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея отнесено законодательное регулирование в сфере СП. К полномочиям Главы Республики Адыгея в этой же сфере отнесено определение приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач СЭР региона. Полномочиями по утверждению документов СП, порядков их разработки, определению порядков осуществления мониторинга и контроля реализации документов СП, а также методического обеспечения СП наделен Кабинет Министров республики. Также в законопроекте определен перечень документов СП республики. В связи с тем, что действующая стратегия СЭР Республики Адыгея утверждена законом Республики Адыгея, в законопроекте оговорено, что норма о полномочиях Кабинета Министров Республики Адыгея по утверждению стратегии вступила в силу с 1 декабря 2016 г. [10].

Сравнительный анализ правовых аспектов ФЗ №172, регионального законодательства в сфере регламентации правоотношений СП позволил разработать некоторые предложения, позволяющие его усовершенствовать:

1) в целях развития принципа разработки единой системы планирования необходимо расширить полномочия органов государственной власти субъекта РФ по обеспечению согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, предусмотренные ч. 5, ст. 5, посредством их разработки не только на уровне субъектов РФ, но и на уровне муниципальных образований;

2) Законом №172-ФЗ остались неучтенными отраслевые документы планирования, разрабатываемые на территориях многих субъектов РФ, в т.ч. ЮФО, поэтому в перечень документов СП, разрабатываемых на уровне субъектов РФ, следует добавить отраслевые документы СП (отраслевые, межотраслевые стратегии); вполне логично, если закон будет дополнен формулировкой, согласно которой положения ССЭР субъекта РФ в части целей, задач и приоритетов развития могут быть детализированы в отраслевых, межотраслевых стратегиях, либо отраслевых, межотраслевых документах планирования

субъекта РФ в соответствии с региональным законодательством;

3) необходимо дополнить Закон №172-ФЗ указанием конкретного срока разработки федеральных, региональных государственных программ (ч. 2, ст. 28);

4) необходимо привести в соответствие ФЗ №172 и приказ Министерства регионального развития РФ от 27.02.07 г. №14 «Об утверждении требований к стратегии» (несмотря на то, что само МРР РФ упразднено в сентябре 2014 г.);

5) необходимо устранить неопределенность полномочий высшего исполнительного органа исполнительной власти субъекта РФ, указав, в чем конкретно заключается его участие в обеспечении реализации единой государственной политики в сфере СП (ст. 10, гл. 3);

6) важно уточнить, что именно представляет собой схема развития отраслей экономики и какую конкретно информацию должен содержать этот документ (ст. 19, гл. 5);

7) для соблюдения принципа единства и целостности документов СП необходимо внести изменения в ст. 28, гл. 7, четко определив период, на который принимаются государственные программы РФ [11];

8) необходимо устранить противоречие, состоящее в том, что краткосрочные документы (например, ежегодное послание Президента РФ Федеральному собранию) в соответствии со ст. 15, гл. 4 служат основой для определения долго- и среднесрочных национальных и региональных стратегических целей и приоритетов СЭР;

9) необходимо привести в соответствие содержание ст. 11, гл. 3 с положениями гл. 11 Закона №127-ФЗ. Так, в п. 5 ст. 11, гл. 3 указано, что к документам СП, разрабатываемым на уровне муниципалитетов, относятся ССЭР, план мероприятий по ее реализации, а также прогноз СЭР на средне- и долгосрочный периоды, бюджетный прогноз и муниципальная программа. Однако в гл. 11 упоминаются лишь первые два документа, а о содержании, порядке разработки, утверждения остальных документов ничего не сказано.

Важно, что законом №172-ФЗ предусмотрена подготовка принципиально нового для России типа документа, сочетающего в себе подходы стратегического и территориального планирования, а

именно «Стратегии пространственного развития Российской Федерации». Этот документ должен стать «проекцией» социально-экономических приоритетов развития на субъекты РФ, проанализировать сложившуюся систему расселения, внести предложения по оптимизации аллокации ресурсов, скорректировать приоритеты, цели и задачи регионального развития [12—15].

Что касается «Стратегии социально-экономического развития РФ до 2030 года», то рабочей группе в составе членов Правительства РФ и ученых Высшей школы экономики, принимавших участие в разработке Концепции-2020, к концу лета 2016 г. поручено сформировать «эскиз стратегии» (содержательные модули, формат работы по модулям и план) и до середины октября 2016 г. внести в Правительство РФ предложения по структуре, ресурсному обеспечению и плану подготовки этого важного документа.

Еще в 2014 г. в регионах РФ началась работа по разработке ССЭР до 2030 г. В ряде из них они либо уже приобрели официальный статус, либо проекты стратегий представлены для общественного обсуждения, либо идет активная стадия их разработки. В их числе:

1. Регионы-локомотивы роста: Ленинградская и Московская области, Республика Татарстан, Свердловская область.

2. Опорные сырьевые регионы: Тюменская область.

3. Опорные регионы старопромышленные: Вологодская, Томская, Ярославская (2008 г.), Самарская области.

4. Депрессивные фоновые регионы: Чувашия, Архангельская, Саратовская, Калужская (2009 г.), Тульская, Владимирская, Новгородская области.

5. Депрессивные кризисные регионы: Ульяновская область, Чукотский автономный округ.

В 2015—2016 гг. приступили к разработке ССЭР и субъекты ЮФО. Эта работа пока находится в начальной фазе обсуждения содержательной части региональных стратегий.

Согласно ст. 5, гл. 2 Закона №172-ФЗ, к полномочиям региональных властей в сфере СП относится, в том числе, и установление требований к содержанию документов регионального СП.

Что касается содержания региональной стратегии, то в ст. 32, гл. 8 Закона №172-ФЗ оно представлено весьма агрегированно и традиционно, но обязательно должно коррелировать с документами стратегического характера федерального уровня, о которых говорилось ранее.

Такие требования к содержанию региональных ССЭР, отраженные в главном законе, оставляют, с одной стороны, широкое поле для маневра, с другой стороны, сохраняется проблема неопределенности методологического плана: кроме Приказа МРР РФ от 27.02.07 г. №14 «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ» и агрегированного описания содержательной части региональной стратегии в законе №172-ФЗ, нет единых утвержденных методических рекомендаций по разработке региональных ССЭР. Основные требования, предъявляемые к указанным документам, а также базовые принципы их разработки были сформулированы в результате обобщения опыта подготовки как уже утвержденных, так и дорабатываемых в настоящее время региональных ССЭР, практики проведения их обсуждений и согласований, в результате чего и сложилось представление о некоей базовой (типовой) структуре (макете) данного документа. Напрашивается вывод: должна быть базовая и специальная части.

Обобщая тот положительный опыт разработки региональных ССЭР, который уже есть, базовая содержательная часть этого документа, помимо традиционных блоков, должна в ходе анализа особое внимание уделить институциональным и структурным проблемам, наличию и состоянию энергетической, транспортной и социальной инфраструктуры.

Исходя из новых геополитических, геоэкономических условий, трансформации мирохозяйственных связей, необходимо отразить в содержании региональной стратегии результаты анализа форм и путей воздействия процессов глобализации и регионализации (глокализации) на социоэкономический комплекс региона: в разрезе рынка труда, товаров (услуг) и капитала [16; 17].

В специальной части региональной ССЭР могут быть отражены особенности

кластеризации; политики импортозамещения, зонирования.

Уже понятно, что во многих регионах России сформировалась долгосрочная позитивная тенденция импортозамещения, однако ряд территорий (в их числе и субъекты Юга России) сталкивается с существенными преградами на пути реализации этой политики. Важно их своевременно выявить и предложить в региональных ССЭР до 2030 г. актуальные механизмы их нивелирования.

Кроме того, в специальной части региональной ССЭР целесообразно представить хотя бы описательно крупные инвестиционные проекты (в т.ч. межрегиональные), связанные с созданием и функционированием устойчивого территориального каркаса, основу которого составят уже существующие и новые центры инноваций, кластеры, зоны (территории) опережающего развития (ТОР), ЗТР (для депрессивных МО) [18; 19].

Например, в «Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года» уже был представлен перечень 20 крупных инвестиционных проектов, приоритетно запланированных к реализации в трехлетней перспективе на территории субъектов ЮФО [20].

Кроме того, в стратегии ЮФО до 2020 г. было выделено 26 региональных зон опережающего развития (ЗОР), сгруппированных в 3 макрзоны: Черноморско-Кубанскую, Азово-Донскую и Волжско-Каспийскую, каждая — со своей специализацией.

Важен выбор базовых стратегических сценариев. Заметно, что при разработке региональных ССЭР до 2030 г. субъекты РФ стремятся уходить от использования и описания традиционных трех сценариев СЭР: умеренного, инерционного и инновационного.

Могут быть предложены следующие варианты базовых сценариев развития социоэкономического комплекса региона.

Эволюционный сценарий: прямая пролонгация основных параметров социально-экономического развития региона, имевших место в ретроспективе. Понятно, что он предпочтителен, если в регионе на протяжении ряда лет сложилась устойчивая позитивная динамика развития социоэкономического регионального

комплекса по основным направлениям. В этом случае сохраняются приоритеты развития, пропорции ресурсного обеспечения принимаемых механизмов реализации.

Плюсы: отлаженность механизмов поддержки, сложившаяся система управления и снижения издержек управления, заметный эффект уже в краткосрочной перспективе.

Минусы: падающая эффективность; вытеснение частных инвестиций; стабилизация или сужение круга активных субъектов социально-экономического и инновационного развития; исчерпание ресурсного, технологического потенциала, сужение базы для долгосрочного развития.

Инфраструктурно-кластерный — преимущественное развитие инфраструктурной базы региона, создание конкурентоспособных кластеров.

Плюсы: модернизация инфраструктуры, создание опорных кластеров, рост инвестиционной привлекательности; формирование «институционального» ядра, реализация отдельных прорывных направлений НТР и пр.

Минусы: некорректность выбора направлений инвестирования; замораживание вложенных средств, неэффективность использования инфраструктурного потенциала и пр.

Партнерский сценарий основан на развитии механизмов ГЧП, привлечении новых инвесторов, частного бизнеса, активизации политики импортозамещения.

Плюсы: рост числа инвестиционно активных компаний и внебюджетного финансирования, усиление координации мероприятий стратегий, рациональность выбора направлений развития и т.д.

Минусы: «размывание» приоритетов развития, смещение целей субъектов реализации стратегии (от средне- к краткосрочным); рост издержек управления стратегий и пр.

Зональный сценарий, в рамках которого особое внимание обращено к созданию ТОР и ЗТР в регионе.

Комплексный сценарий может быть представлен как комбинация двух трех из них.

В марте 2015 г. вступил в силу Закон №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ» [21], определяющий правовой режим

территорий опережающего социально-экономического развития в РФ, меры государственной поддержки и порядок осуществления деятельности на таких территориях.

В отличие от существующих ОЭЗ и ЗТР, ТОРы создаются под конкретными крупными инвесторами, заключившими с уполномоченным федеральным органом предварительные соглашения, определяющие вид планируемой экономической деятельности, объем инвестиций и количество создаваемых рабочих мест. На этой части территории региона устанавливается особый правовой режим ведения предпринимательской и других видов деятельности, предусмотрены льготные налоговые условия, упрощенные административные процедуры и др.

В ТОРах разрешено вести разработку месторождений полезных ископаемых и производить подакцизные товары, что практически полностью запрещено в ОЭЗ (за исключением производства легковых автомобилей и мотоциклов) и частично — в ЗТР (запрет на производство подакцизных товаров, за исключением легковых автомобилей и мотоциклов, добычу сырой нефти, природного газа, драгоценных металлов, драгоценных и полудрагоценных камней). Важно, что ТОРы образуются не только в целях развития отраслей экономики и привлечения инвестиций, но и для создания комфортных условий проживания населения.

Кроме того, ТОР создается на 70 лет, срок ее существования может быть продлен, что не предусмотрено в отношении ОЭЗ (они создаются на 49 лет) и ЗТР (12 лет). Заявку на создание ТОР может подать руководство любого субъекта РФ.

Есть временное ограничение: в первые три года (2015—2017 гг.) ТОРы могут создаваться только в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) и на территориях моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением (соответствующий перечень утверждает Правительство РФ).

На каждой территории функционирует управляющая компания, одна из задач которой — создание необходимой инфраструктуры, предоставление резидентам таможенных, юридических и других услуг. Компанию определяет правительство

РФ, этот статус может получить акционерное общество (или его дочернее предприятие), 100% акций которого находятся в собственности государства. Управляющей компанией ТОРов, например, в ДФО в настоящее время является ОАО «Корпорация развития Дальнего Востока».

Для отбора территорий и рассмотрения инвестиционных проектов при правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона сформирована специальная подкомиссия. Сегодня на Дальнем Востоке созданы девять ТОРов за счет средств федерального бюджета (в рамках Государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона») [22].

И еще важное замечание. Практически все регионы до сего дня, наряду с главной региональной ССЭР, разрабатывали еще целый ряд стратегий: инвестиционных, инновационных и т.д. Причем ФЗ №172 прямо не запрещает субъектам РФ разрабатывать иные документы. Однако все они обязательно должны быть отражены в ССЭО субъекта РФ, входить в ее состав взаимоувязанными блоками, а

не существовать в виде разрозненных документов. Иначе уже в самое ближайшее время на федеральном уровне возникнет проблема при формировании федеральной информационной системы, поскольку регионы не смогут представить в эту систему перечень требуемых показателей СП, так как отдельные показатели определены другими документами, статус и порядок утверждения которых не всегда понятен. Региональной власти необходимо провести ревизию ранее утвержденных стратегий и программ.

Кроме того, недавно Правительство РФ внесло в Государственную Думу РФ законопроект об изменении сроков подготовки документов стратегического планирования и переносе их с 01.01.2017 г. на 01.01.2019 г. По мнению авторов законопроекта (Министерства экономического развития РФ), это позволит обеспечить последовательность, согласованность и взаимную увязку документов и принципов СП. Двухлетний мораторий на разработку регионами своих стратегий и программ ССЭР позволит избежать хаоса и несогласованности в формируемой системе стратегического планирования.

Примечания:

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

2. Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации: приказ Минрегиона РФ от 27.02.07 г. № 14 // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

3. Смирнова О.О. О системе документов в регионе в реализации закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Вестник ВГУ. Сер. Экономика и Управление. 2015. № 2. С. 119-128.

4. Ускова Т.В., Чекавинский А.Н. Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 4(34). С. 63-67.

5. О стратегическом планировании в Ростовской области: областной закон Ростовской области от 20.10.15 г. №416-ЗС // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

6. О стратегическом планировании в Волгоградской области: закон Волгоградской области от 31.12.15 г. № 247-ОД // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

7. О стратегическом планировании и индикативных планах социально-экономического развития в Краснодарском крае: закон Краснодарского края от 06.11.15 г. № 32 // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

8. О стратегическом планировании социально-экономического развития в Астраханской области: закон Астраханской области от 03.07.09 г. № 53/2009-ОЗ: [ред. 29.07.15 г.]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895214855>.

9. О стратегическом планировании в Республике Калмыкия: закон Республики Калмыкия от 14.05.15 г. № 113-V-З // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

10. О стратегическом планировании в Республике Адыгея: закон Республики Адыгея от 06.08.15 г. № 455 // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

11. Костенко В.В. Правовое регулирование новой модели стратегического планирования // Региональная экономика. Юг России. 2015. № 1(11). С. 51-58.

12. О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализа-

ции: постановление Правительства РФ от 20.08.15 г. № 870 // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

13. Бухвальд Е.М. Субъекты федерации в системе стратегического планирования // Вестник РАЕН. 2015. № 2. С. 7-10.

14. Минакир П.А. Простые рецепты в сложной игре // Пространственная экономика. 2015. № 3. С. 7-15.

15. Татаркин А.И. Модернизационное обновление российского пространства на основе инновационных инициатив // Регион: экономика и социология. 2016. № 1 (89). С. 6-33.

16. Татаркин А.И. Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий // Экономика региона. 2016. Т. 12, № 1. С. 9-27.

17. Потапов Л.В., Мункодугарова А.Б. Методологические подходы к совершенствованию регионального стратегического планирования // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2015. Вып. 3 (11). С. 11-15.

18. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 03.12.11 г. № 392-ФЗ: [ред. от 28.12.13 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

19. Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 г.: распоряжение Правительства РФ от 05.09.11 г. № 1538-р: [ред. от 26.12.14 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

20. Гришина И.В., Смирнова О.О. Место стратегии долгосрочного социально-экономического развития Южного федерального округа в системе стратегического планирования регионального развития России // Региональная экономика. Юг России. 2011. № 12. С. 206-216.

21. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.14 г. № 473-ФЗ: [ред. от 13.07.15 г.] // СПС КонсультантПлюс. М., 2015. Загл. с экрана.

22. Территории опережающего развития: 12 особых зон в ДФО. URL: <http://tass.ru/info/2215388>.

References:

1. On strategic planning in the Russian Federation: The federal law of 28.06.14 № 172-FZ // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.

2. Approval of requirements to strategy of social and economic development of the territorial subject of the Russian Federation: the order of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation of 27.02.07 №14 // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.

3. Smirnova O.O. On system of documents in the region in implementation of the law «About Strategic Planning in the Russian Federation» // The Bulletin of VSU. Series: Economy and Management. 2015. № 2. Pp 119-128.

4. Uskova T.V., Chekavinsky A.N. The law on strategic planning in the Russian Federation: advantages and unresolved questions // Economic and social changes: facts, tendencies, forecast. 2014. № 4(34). Pp. 63-67.

5. On strategic planning in the Rostov region: The regional law of the Rostov region of 20.10.15 № 416-ZS. // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.

6. On strategic planning in the Volgograd region: The law of the Volgograd region of 31.12.15 №247-OD // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.

7. On strategic planning and indicative plans of social and economic development in the Krasnodar Territory: The law of the Krasnodar Territory of 06.11.15 № 32. // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.

8. On strategic planning of social and economic development in the Astrakhan region: The law of the Astrakhan region of 03.07.09 № 53/2009-OZ [in an edition of 29.07.15]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895214855>.

9. On strategic planning in the Republic of Kalmykia: The law of the Republic of Kalmykia of 14.05.15 № 113-V-Z // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.

10. On strategic planning in the Adyghe Republic of: The law of the Adyghe Republic of 06.08.15 № 455 // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.

11. Kostenko V.V. Legal regulation of new model of strategic planning // Regional economy. South of Russia. 2015. № 1(11). Pp. 51-58.

12. On contents, structure, an order of development and the adoption of strategy of spatial development, and also about a procedure of monitoring and control of her realization: The resolution of the Government of the Russian Federation of August 20.08. 2015 № 870 // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.

13. Bukhvald E.M. Territorial subjects of the federation in system of strategic planning // Messenger of the Russian Academy of Natural Sciences. 2015. № 2. Pp. 7-10.
14. Minakir P.A. Simple recipes in difficult game // Spatial economy. 2015. Vol. 3. Pp. 7-15.
15. Tatarkin A.I. Modernization updating of the Russian space on the basis of innovative initiatives // The Region: economy and sociology. 2016. № 1 (89). Pp. 6-33.
16. Tatarkin A.I. Regional orientation of economic policy of the Russian Federation as institute of spatial arrangement of territories // Region Economy. 2016. Vol. 12, № 1. Pp. 9-27.
17. Potapov L.V., Munkodugarova A.B. Methodological approaches to improvement of regional strategic planning // National security and strategic planning. 2015. № 3 (11). Pp. 11-15.
18. On zones of territorial development in the Russian Federation and about modification of separate acts of the Russian Federation: The federal law of 03.12.2011 № 392-FZ [in an edition of 28.12.13] // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.
19. Strategy of social and economic development of the Southern Federal District for the period till 2020: it is approved as the order of the Government of the Russian Federation of 05.09.11 № 1538-r [in an edition of 26.12.14] // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.
20. Grishina I.V., Smirnova O.O. On strategy of long-term social and economic development of the Southern Federal District in system of strategic planning of regional development of Russia // Regional economy. South of Russia. 2011. № 12. Pp. 206-216.
21. On territories of the advancing social and economic development in the Russian Federation: The federal law of 29.12.14 № 473-FZ [in an edition of 13.07.15] // HLS ConsultantPlus. M., 2015. Title from the screen.
22. Territories of the advancing development: 9 special zones in the Far East Federal District. URL: <http://tass.ru/info/2215388>.