

О СИСТЕМЕ ДОКУМЕНТОВ В РЕГИОНЕ В РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА «О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

О. О. Смирнова

Совет по изучению производительных сил Министерства экономического развития России и РАН

Поступила в редакцию 24 марта 2015 г.

Аннотация: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определил систему стратегических документов в субъекте РФ, а также основные требования к базовым документам в регионе. В публикации представлен перечень основных документов стратегического планирования в субъекте РФ и муниципалитетах. Определены базовые подходы по взаимоувязке стратегических документов субъектов РФ с документами федерального уровня, а также предлагаемые подходы по реализации принципов единства, целостности, разграничения полномочий, преемственности, непрерывности в рамках реализации Федерального закона. На примере Воронежской области рассмотрены современная практика стратегического планирования, подходы к реализации Федерального закона в регионе, роль и место отдельных документов в системе стратегического планирования Воронежской области.

Ключевые слова: государственное стратегическое планирование, система документов стратегического планирования в субъекте РФ, реализация принципов единства, целостности, разграничения полномочий, преемственности, непрерывности, практика реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в регионе, управление и планирование в экономике.

Abstract: the Federal Law of 28 June 2014 № 172-FZ «On the strategic planning of the Russian Federation» has defined the system of strategic documents in Russian Regions. The law also fixed the basic requirements for basic documents in regions. This article provides a list of the main strategic planning documents in the subject of the Russian Federation and municipalities. Basic approaches to coherence between strategic documents subject of the Russian Federation with the documents at the federal level are presented in this article. Approaches for implementing the principles of unity, integrity, division of powers, continuity, continuity in the implementation of the Federal Law. On the example of the Voronezh Region is considered the modern practice of strategic planning approaches to the implementation of the Federal law in the region, the role and place of individual documents in the strategic planning of the Voronezh Region.

Key words: state strategic planning; system of strategic planning; documents in the subject of the Russian Federation; the implementation of the principles of unity, integrity, division of powers, continuity; the practice of the Federal Law of 28 June 2014 № 172-FZ «On the strategic planning in the Russian Federation» in the region, management and planning at the economy.

С 11 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1], который определил правовые основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Законом определены участники стратегического планирования на федеральном

уровне, на уровне субъектов Российской Федерации, на уровне муниципальных образований (ст. 10).

Надо отметить, что работа по стратегическому планированию в регионах велась до принятия закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В период с 2000 г. все субъекты РФ разработали стратегии социально-экономического развития регионов. С 2008 г. была проведена работа по разработке, согласованию и утверждению документов территориального планирования субъектов РФ [2–6]. Активизации работы по стратегическому планированию в указанный период времени способствовали такие нормативно-право-

вые акты, как Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», отдельные поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) и другие нормативные акты. В связи с этим в данной публикации будет представлен анализ изменений, которые привнес Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в перечень стратегических документов регионального уровня, порядок их разработки, взаимоувязки, корректировка и мониторинг.

Перечень основных документов стратегического планирования в субъекте Российской Федерации

В соответствии с требованиями Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на территории каждого субъекта РФ в обязательном порядке должны быть разработаны следующие документы в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования, а также мониторинга:

1. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (ст. 32).
2. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (ст. 36).
3. Государственные программы субъекта Российской Федерации (ст. 37).
4. Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации (ст. 38; п. 5–6 ст. 9 ГК РФ).
5. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (ст. 33).
6. Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (ст. 34).
7. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период (ст. 35).
8. Ежегодный отчет высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (п. 4.2 ст. 40).
9. Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации (п. 4.2 ст. 40). (ежегодная оценка эффективности реали-

зации каждой государственной программы субъекта Российской Федерации (ст. 44).

10. Ежегодный отчет высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (ст. 44).

Является ли для субъекта РФ обязательным к разработке закон субъекта РФ «О стратегическом планировании» в регионе? В законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» отмечено, что «порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации определяется законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации» (п. 7 ст. 32). В п. 5 ст. 40 Закона также говорится, что «порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования и подготовки документов в которых отражаются результаты мониторинга... реализации документов стратегического планирования, определяется... на уровне субъекта Российской Федерации законодательством субъекта Российской Федерации». Надо отметить, что практика отдельных регионов, которые осуществляли планирование в регионе на основе закона субъекта РФ, является весьма успешной.

Остановимся более подробно на порядке формирования отдельных документов, а также реализации принципов единства, целостности, разграничения полномочий, преемственности, непрерывности (ст. 7) при разработке стратегических документов.

Базовые подходы к взаимоувязке стратегических документов субъекта Российской Федерации с документами федерального уровня

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ввел в России систему стратегического планирования, являющуюся сквозной, пронизывающей все уровни публичной власти, от федерального центра до муниципальных образований.

Процесс стратегического планирования в Российской Федерации осуществляется исходя из целей и ограничений, поставленных стратегическими документами более высокого уровня (п. 3 ст. 11). Исходя из установленных ориентиров в целом по Российской Федерации, должно формироваться целеполагание, как для Российской Феде-

рации, так и для более низкого уровня стратегического планирования (п. 4 ст. 11) – для субъектов Российской Федерации, которое, в свою очередь, по нисходящей формирует целеполагание для муниципалитетов (п. 2 ст. 39).

На основании указанного подхода в ближайшие годы предстоит выстроить систему стратегического планирования в каждом субъекте РФ.

Вертикально-интегрированная структура стратегирования в Российской Федерации закреплена нормами закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», устанавливающими, что «целеполагание – определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»; «планирование – деятельность участников стратегического планирования в рамках целеполагания». Таким образом, разработка документов стратегического планирования отражает цели социально-экономического развития Российской Федерации, определенные стратегическими документами на федеральном и региональном уровне, а также пути, методы, ресурсы и инструменты по реализации поставленных целей.

Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и на уровне муниципальных образований (ст. 11).

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках целеполагания, относятся (ст. 11):

1. Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ.
2. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации.
3. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.
4. Стратегия пространственного развития Российской Федерации.
5. Стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания по отраслевому принципу, относятся отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации (п. 3 ст. 11).

К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания на уровне

не субъекта РФ, относится стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 11).

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ – документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта РФ на долгосрочный период (ст. 3). При этом в условиях формирования и реализации вертикально-интегрированной структуры стратегирования в Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития субъекта РФ должна включать также целеполагание, сформированное на федеральном уровне, в том числе целеполагание по отраслевому и территориальному принципу в части территории конкретного региона. Таким образом, Стратегия социально-экономического развития региона должна отражать основные вызовы, цели, приоритеты, перечни мероприятий и объектов, а также иные параметры, определенные для данного региона в таких документах, как:

1. Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации).
3. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации».
4. Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации в части вызовов, перечня мер и объектов на территории данного региона.
5. Стратегия пространственного развития Российской Федерации.
6. Стратегии социально-экономического развития Федерального округа или макрорегиона (в рассматриваемом варианте – Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 6 сентября 2011 г. № 1540-р) в части вызовов, перечня мер и объектов на территории Воронежской области).

К числу основных целеполагающих вводных, которые должны найти полноценное отражение в Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ для обеспечения согласованности и сбалансированности при разработке и корректировке документов стратегического планирования на федеральном уровне, относятся следующие.

1. В целях обеспечения согласованности и сбалансированности со *Стратегией социально-экономического развития РФ* (п. 7 ст. 16) в Стратегии социально-экономического развития региона должны быть отражены:

- цели социально-экономического развития Российской Федерации и целевые показатели на долгосрочный период, а также условия, факторы их достижения и ограничения и риски при их достижении с учетом задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на территории региона (при наличии регионального среза в федеральном документе);

- основные приоритеты и задачи социально-экономической политики на долгосрочный период, обеспечивающие достижение целей социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на территории региона (при наличии регионального среза в федеральном документе);

- приоритеты и направления регионального развития Российской Федерации в части территории региона (при наличии регионального среза в федеральном документе);

- основные реформы и программы, необходимые для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации на территории региона (при наличии регионального среза в федеральном документе);

- основные направления, мероприятия и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на территории региона (при наличии регионального среза в федеральном документе).

2. В целях обеспечения согласованности и сбалансированности со *Стратегией национальной безопасности Российской Федерации* (п. 3 ст. 18) в Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ должны быть отражены:

- национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в части территории региона (при наличии регионального среза в федеральном документе);

- цели и задачи обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в различных областях и сферах развития Российской Федерации и соответствующие направления деятельности по противодействию угрозам национальной безопасности Российской Федерации в части территории

региона (при наличии регионального среза в федеральном документе);

- организационные, нормативные правовые и информационные основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в части территории региона (при наличии регионального среза в федеральном документе);

- основные показатели состояния национальной безопасности Российской Федерации в части территории региона (при наличии регионального среза в федеральном документе).

3. В целях обеспечения согласованности и сбалансированности с *отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации* в Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ должны быть отражены:

- оценка состояния соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации в части территории региона (при наличии регионального среза в федеральном документе);

- показатели развития соответствующей сферы социально-экономического развития по одному или нескольким вариантам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период в части территории региона (при наличии регионального среза в федеральном документе);

- приоритеты, цели, задачи и показатели государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации в части территории региона и муниципальных образований в данном регионе (при наличии регионального среза в федеральном документе).

4. В целях обеспечения согласованности и сбалансированности со *Стратегией пространственного развития Российской Федерации* в Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации должны быть отражены основные положения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, определяющие приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации, направленные на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации в части территории региона и муниципальных образований в данном регионе, а также приоритетные направления размещения производительных сил Российской Феде-

рации в части территории региона и муниципальных образований данного региона [7–8].

5. В целях обеспечения согласованности и сбалансированности со *стратегией социально-экономического развития макрорегиона* в Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ должны быть отражены основные положения Стратегии социально-экономического развития макрорегиона в части территории рассматриваемого региона и муниципальных образований данного региона (при наличии регионального среза в федеральном документе).

При соблюдении вышеуказанных требований, Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ будет являться проекцией федеральных документов, отражая стратегические планы развития страны в части территории рассматриваемого субъекта РФ с учетом полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере стратегического планирования.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере стратегического планирования относятся (ст. 5):

1) определение в пределах полномочий субъектов РФ приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов РФ, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации;

2) установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах РФ, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом положений настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов РФ;

3) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов РФ;

4) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами государственной власти субъектов РФ;

5) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов РФ;

6) установление порядка осуществления стратегического планирования в субъектах РФ;

7) участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного

ведения Российской Федерации и субъектов РФ, реализуемых на территориях субъектов РФ;

8) иные полномочия в сфере стратегического планирования.

Являясь основным (базовым) документом стратегического планирования на региональном уровне, Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ (в рассматриваемом примере – Стратегия социально-экономического развития Воронежской области) призвана определять цели, приоритеты социально-экономической политики и задачи социально-экономического развития субъекта РФ в долгосрочной перспективе, а также служить основой для разработки:

– государственных программ Воронежской области;

– схемы территориального планирования Воронежской области;

– плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Воронежской области (п. 4 ст. 32);

– основных направлений деятельности высшего исполнительного органа государственной власти Воронежской области и др.

В соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», государственная программа субъекта Российской Федерации представляет собой документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (п. 35 ст. 3).

Роль и место документов территориального планирования определены ГК РФ, в соответствии с которым: «территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований» (ч. 1 ст. 9 ГК РФ). Сегодня в соответствии с ГК РФ документы территориального планирования должны являться пространственным отображением стратегий: «подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стра-

тегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»¹.

Документы стратегического планирования муниципальных образований

Несмотря на то, что сегодня практически все городские округа и многие муниципальные районы разработали свои стратегии развития, в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» решение органов местного самоуправления о разработке стратегий муниципальных образований и планов по их реализации увязано с необходимостью обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах. Прямых требований о разработке в обязательном порядке стратегий муниципалитетов – нет (ст. 39). В рамках целеполагания на федеральном и региональном уровнях на муниципальном уровне, в свою очередь, по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах:

¹ ГК РФ (Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ), ст. 9 п. 5–6: «подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса. Подготовка документов территориального планирования осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования Российской Федерации, документах территориального планирования субъектов Российской Федерации, документах территориального планирования муниципальных образований, а также с учетом предложений заинтересованных лиц».

– стратегия социально-экономического развития муниципального образования;

– план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (п. 33–35 ст. 3):

– стратегия социально-экономического развития муниципального образования – документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период;

– прогноз социально-экономического развития муниципального образования – документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

– муниципальная программа – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Указанные документы в субъекте РФ необходимо разрабатывать и реализовывать в рамках полномочий органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования. К таким полномочиям относятся [1, ст. 6]:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъекта РФ;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Практика стратегического планирования в регионе

В настоящее время в реализацию требований, установленных нормативно-правовыми актами Российской Федерации, в Воронежской области утверждены документы, определяющие стратегические направления социально – экономического развития области.

Так, в реализацию требования ст. 31 Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» (ст. 31), разработана Стратегия социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года [9] (далее – Стратегия).

В реализацию ст. 14 ГК РФ разработана и утверждена схема территориального планирования субъекта Российской Федерации – Воронежской области [10].

Стратегией социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года определены основные подходы к осуществлению государственной социально-экономической политики на территории Воронежской области на долгосрочную перспективу. В Стратегии определены приоритетные направления развития, позволяющие объединить природные, организационные и финансовые ресурсы для достижения нового качества жизни населения за счет реализации конкурентных преимуществ Воронежской области; ускоренного роста отраслей, обладающих повышенным потенциалом; создания условий устойчивого развития региона при нестабильных внешних и внутренних факторах; достижения соответствия федерального и регионального векторов развития.

Алгоритм решения актуальных проблем стратегического развития области структурирован по направлениям:

- новая модель экономического роста;
- переход от стимулирования инноваций к росту на их основе;
- укрепление рыночных институтов. Обеспечение стабильности условий собственности и развития конкуренции. Развитие малого и среднего бизнеса;
- управление государственной собственностью и приватизация;
- реформа бюджетного сектора в экономике;
- развитие финансово-банковского сектора;
- развитие транспортной системы;
- развитие связи, информационных и коммуникационных технологий;

- рынок труда, миграционная политика, профессиональное образование;
- сокращение неравенства и преодоление бедности;
- здоровье и среда обитания;
- международная позиция области: экономические ориентиры.

По каждому из вышеперечисленных направлений сформулированы цели, меры и действия по их реализации, определены целевые значения индикаторов, достижение которых должно быть обеспечено к 2020 г.

В Законе Воронежской области «О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года» (ст. 2) определено, что Стратегия является основополагающим документом для корректировки документов стратегического планирования Воронежской области. Стратегия социально-экономического развития (стратегический взгляд) формирует представление об общих задачах развития экономической и социальной сфер. Практическая реализация Стратегии требует разработки программ и проектов, содержащих конкретные меры, сроки и ресурсы решения стратегических задач Воронежской области.

Пространственным отображением Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 г. является Схема территориального планирования Воронежской области, проектные предложения которой направлены на достижение устойчивого социально-экономического развития путем последующей реализации планируемых мероприятий органами исполнительной власти Воронежской области через градостроительную, земельную, инвестиционную и экономическую политику.

ГК РФ предполагает взаимную увязку мероприятий по территориальному планированию и землепользованию. В частности, определение зон размещения объектов капитального строительства должно учитывать категории земель, на которых предполагается их размещение. Обоснованные в Схеме территориального планирования Воронежской области предложения по переводу земель или земельных участков из одной категории в другую или изменению их границ имеют правовой характер и должны учитываться в конкретной правоприменительной практике при решении вопросов установления вида целевого использования земель, предоставлении земельных участков.

Необходимость учета множества факторов развития территории требует анализа ее комплек-

сного развития, а также выявления ограничений по ее использованию. В этой связи, важной задачей территориального планирования Воронежской области является выявление ограничений комплексного развития. Ограничения комплексного развития территории Воронежской области определяются наличием зон с особыми условиями использования территорий, среди которых: охранные зоны объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, гидрометеорологических станций, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия, водоохранные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны с особыми условиями использования территорий. В составе ограничений устанавливаются факторы и границы территорий возможного возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (мероприятия по защите территории, а также инженерной подготовке разрабатываются в документации по планировке территории).

Для выявления зон размещения объектов капитального строительства в Схеме территориального планирования Воронежской области проведена укрупненная оценка территории по степени благоприятности для капитального строительства, учтено наличие ограничений, изучена специфика природных условий и особенности современного хозяйственного использования территории. Интегральная оценка благоприятности территории для нового строительства включает природно-климатическую оценку, т.е. районирование территории Воронежской области по степени сложности природных условий для строительства и дискомфортности проживания; оценку инженерно-транспортной обеспеченности и размещения планировочных центров, оценку экологического состояния территории – выделение зон техногенного воздействия. Основные направления развития территории Воронежской области определены в Схеме территориального планирования Воронежской области с учетом федеральных, региональных и местных интересов и их взаимной увязки, а также задач рационального природопользования, экологического оздоровления среды жизнедеятельности и иных задач.

Таким образом, задачами территориального планирования Воронежской области являются [10]:

- создание условий для устойчивого развития территории Воронежской области, сохранения окружающей природной среды и объектов культур-

ного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – объекты культурного наследия);

- определение назначения территорий Воронежской области, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов;

- обеспечение реализации полномочий органов государственной власти Воронежской области;

- реализация программ социально-экономического развития Воронежской области и муниципальных образований Воронежской области, стратегии социально-экономического развития Воронежской области посредством территориальной привязки планируемых мероприятий;

- создание условий для реализации пространственных интересов Российской Федерации, Воронежской области, муниципальных образований Воронежской области и населения Воронежской области с учетом требований безопасности жизнедеятельности, экологического и санитарного благополучия;

- создание условий для повышения инвестиционной привлекательности Воронежской области;

- мониторинг, актуализация и комплексный анализ градостроительного, пространственного и социально-экономического развития территории Воронежской области;

- стимулирование жилищного и коммунального строительства, деловой активности и производства, торговли, науки, туризма и отдыха;

- обеспечение реализации мероприятий по развитию транспортной инфраструктуры Воронежской области;

- обеспечение реализации мероприятий по повышению надежности и развитию инженерной инфраструктуры;

- обеспечение реализации мероприятий по развитию социальной инфраструктуры Воронежской области;

- обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, находящихся на территории Воронежской области.

В перечне разработанных в Воронежской области стратегических документов надо отметить разработанную в 2014 г. Генеральную схему развития и размещения производительных сил Воронежской области. В соответствии с разработанным документом, Генеральная схема развития и размещения производительных сил Воронежской облас-

ти является «документом, обосновывающим размещение и развития производительных сил Воронежской в разрезе отраслей народного хозяйства, муниципальных образований и мезоэкономических территориальных подсистем региона (промышленных макрозон, сельскохозяйственных микрозон, природно-климатических зон, управленческих округов)». Исходя из требований ГК РФ Генеральная схема развития и размещения производительных сил Воронежской области не является документом территориального планирования. В этой связи роль и место Генеральной схемы развития и размещения производительных сил Воронежской области можно определить как документ, разрабатываемый в реализацию положений Стратегии Воронежской области. В Генеральной схемы развития и размещения производительных сил Воронежской области обосновываются приоритетные направления размещения производительных сил в области. Также надо отметить, что в соответствии с требованиями Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в Воронежской области предстоит разработать государственную программу Воронежской области, как документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития Воронежской области, а также конкретизировать план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Воронежской области. В этой связи Генеральная схема развития и размещения производительных сил Воронежской области, как документ, разрабатываемый в реализацию положений Стратегии области, и содержащий обоснование размещения и развития производительных сил области в разрезе отраслей и муниципальных образований, будет являться необходимым и востребованным документом планирования для подготовки государственной программы Воронежской области.

Очевидно, что в реализацию положения Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части ст. 20 «Стратегия пространственного развития Российской Федерации» в отдельных субъектах Российской Федерации может быть разработан такой документ как Генеральная схема развития и размещения производительных сил субъекта Российской Федерации или Стратегия пространственного развития субъекта

Российской Федерации. Анализ нормативной – правовой базы стратегического планирования, включая анализ требований, предъявляемых Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к системе документов субъекта РФ, показал, что нормативно закрепленных требований к разработке такого стратегического документа как Генеральная схема развития и размещения производительных сил субъекта РФ – нет. Законодательно определен перечень обязательных к разработке документов стратегического территориального планирования на уровне субъекта РФ. При этом перечень документов, разрабатываемых на уровне субъекта РФ, является открытым и запрета на разработку дополнительных стратегических документов также не существует.

Надо отметить, что сегодня практически все субъекты РФ разработали инвестиционные стратегии, инновационные стратегии и проч. Однако, возникает вопрос: что это за стратегия субъекта РФ, в которой нет раздела по инновациям, инвестиционного обеспечения стратегических решений, обоснования размещения конкретных производств? По мнению автора публикации, все указанные элементы должны быть неотъемлемой частью стратегии субъекта РФ и входить в ее состав взаимоувязанными блоками, а не существовать в виде разрозненных документов.

Безусловно, как уже было отмечено ранее, Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не запрещает регионам разрабатывать иные документы. Однако, по мнению автора, на федеральном уровне в скором времени возникнет проблема при выстраивании системы стратегического планирования (а не при пустом переписывании несвязанных документов). Проблема возникнет при формировании федеральной информационной системы стратегического планирования [1, ст.14], когда стратегия субъекта РФ, утвержденная в соответствующем порядке, не сможет представить в систему перечень затребуемых показателей, так как отдельные показатели определены другими документами, статус и порядок утверждения которых непонятен.

Статьей 47 Закона № 172-ФЗ установлены сроки для разработки документов стратегического планирования – до 1 января 2017 г. При этом нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования на федеральном

уровне должны быть подготовлены до 1 января 2016 г. Вместе с тем есть актуальные задачи, стоящие перед властями субъектов РФ, которые надо решить в 2016 г. Так, в соответствии с Законом необходимо разработать закон субъекта РФ о стратегическом планировании. Также в целях повышения эффективности функционирования системы стратегического планирования, осуществляемого на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования, а также повышения эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей необходимо ввести мониторинга реализации документов стратегического планирования. Регионам также необходимо сделать ревизию, навести порядок в собственных стратегиях и программах и привести в соответствие с требованиями закона.

ЛИТЕРАТУРА

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.
 2. Смирнова О. О. Стратегическое государственное планирование в России / О. О. Смирнова. – М. : Изд-во МНЭПУ, 2010. – 175 с.
 3. Гришина И. В. Место стратегии долгосрочного социально-экономического развития Южного федерального округа в системе стратегического планирования регионального развития России / И. В. Гришина, О.О. Смирнова // Экономика развития региона : проблемы, поиски, перспективы : ежегодник / ООН РАН, ЮССРЭ, ЮНЦ РАН, ВолГУ. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2011. – Вып. 12. – С. 206–216.
 4. Гришина И. В. Стратегия инновационной модернизации экономики России / И. В. Гришина, И. Н. Марухин // Региональная экономика. Юг России. – 2013. – № 1. – С. 9–14.
 5. Смирнова О. О. Стратегическое планирование в Российской Федерации. Системность и качество федеральных документов / О. О. Смирнова // Экономические стратегии. – 2012. – № 11. – С. 34–43.
 6. Смирнова О. О. Место и роль территориального планирования в системе стратегического планирования в Российской Федерации / О. О. Смирнова // Стратегическое планирование в городах и регионах России : X Общероссийский форум (22–24 октября 2011 г.) – СПб., 2012. – С. 86–88.
 7. Смирнова О.О. Главная государственная точка роста России : Стратегия пространственного развития Российской Федерации и Генеральная схема размещения и развития производительных сил СССР. Методологические основы / О. О. Смирнова // Современные производительные силы. – 2014. – № 3/2014. – С. 14–22.
 8. Смирнова О. О. Азбука стратегического планирования : концептуальные основы разработки генеральной схемы размещения и развития производительных сил СССР и Стратегии пространственного развития Российской Федерации / О. О. Смирнова // Путь науки. – 2014. – № 7 (7). – С. 50–53.
 9. О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года : закон Воронежской области (в ред. от 23.12.2011 № 207-ОЗ, от 25.06.2012 № 85-ОЗ).
 10. Об утверждении схемы территориального планирования Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 5 марта 2009 г. № 158 (с изм. от 13.08.2012 № 701, 09.08.2013 № 702).
- Совет по изучению производительных сил Министерства экономического развития России и РАН*
- Смирнова О. О., доктор экономических наук, заведующая отделом методологии стратегического планирования регионального развития*
E-mail: 7823091@bk.ru
- Council for the Study of Productive Forces under Ministry of Economic Development of the Russian Federation and Russian Academy of Sciences*
- Smirnova O. O., Doctor of Economic Sciences, Head of Department of the Methodology of Strategic Planning of Regional Development*
E-mail: 7823091@bk.ru