

КРУПНОМАСШТАБНЫЕ ПРОЕКТЫ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Варнавский В.Г.

*Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН,
Россия, г. Москва, ул. Профсоюзная д.65*

varnavsky@imemo.ru

Аннотация: Дан анализ системы стратегического планирования в Российской Федерации. Рассмотрена нормативная база ее функционирования. Особое внимание уделено транспортной отрасли. Выделены приоритетные крупномасштабные инвестиционные проекты транспорта на период до 2030 г. Предложена система управления стратегическим планированием с включением в нее государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: стратегическое планирование, крупномасштабные проекты, система управления, транспортный комплекс, государственно-частное партнерство.

Введение

Стратегическое планирование в Российской Федерации по своей сущности и экономической природе тесно взаимосвязано с управлением социально-экономическими процессами. Оно направлено на решение перспективных задач обеспечения национальной безопасности страны, ее социально-экономического и научно-технологического развития. Важнейшим элементом стратегического планирования выступают крупномасштабные проекты, которое в условиях рыночной экономики реализуются на основе государственно-частного партнерства (ГЧП).

Правовые нормы стратегического планирования в РФ определяются Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1].

1 Федеральный закон о стратегическом планировании

С 2014 г. в Российской Федерации действует Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации". Он создает правовые основы деятельности органов власти всех уровней по проведению работы в направлении стратегического планирования.

В частности, в № 172-ФЗ введены основные понятия стратегического планирования (статья 3), определены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления (статьи 4-6), зафиксированы принципы и задачи стратегического планирования (статьи 7 и 8), дан перечень участников стратегического планирования (статья 9).

В то же время ему присущи недостатки и недоработки. К числу основных недостатков № 172-ФЗ относится то, что основные хозяйствующие субъекты страны – государственные корпорации, государственные компании и акционерные общества с государственным участием – не отнесены к полноценным участникам стратегического планирования. Они отсутствуют в числе участников стратегического планирования (ст. 9). Их стратегические документы и планы законодательно не привязаны к государственным программам. А значит, появляется пробел в выполнении всей системы стратегического планирования, в том числе и документов, выполняемых органами государственной власти. В результате разрывается процесс разработки стратегических документов и их исполнения, в частности, при реализации крупномасштабных инвестиционных проектов, выполняемых государственными корпорациями, государственными компаниями и акционерными обществами с государственным участием.

№ 172-ФЗ содержит упоминание государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием только в наиболее общем контексте в статьях:

- 18.1. «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации» (п. 4, Стратегия научно-технологического развития как основа для разработки плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием);
- 19. «Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации» (п. 2, Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации как документы, которые могут быть основой для разработки плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием);
- 21. «Стратегии социально-экономического развития макрорегионов» (п. 2, Стратегии социально-экономического развития макрорегионов разрабатываются и корректируются в

целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных программно-целевыми документами государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием).

Однако как конкретно должен происходить процесс стратегического планирования, согласования и балансирования ресурсов в целях разработки и реализации крупномасштабных инвестиционных проектов с привлечением государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием федеральным законом не предусмотрено.

Имеющийся разрыв федерального закона №172-ФЗ со стратегическими документами хозяйствующих субъектов РФ с государственным участием в капитале вызывает значительные осложнения в реализации на практике концепции государственно-частного партнерства, зафиксированной в федеральных законах "О концессионных соглашениях" от 21.07.2005 № 115-ФЗ и "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 № 224-ФЗ [2,3].

К настоящему времени сформирована обширная база нормативно-правовых актов, обеспечивающих функционирование системы стратегического планирования в РФ и конкретизирующая основные положения №172-ФЗ. Нормативное обеспечение №172-ФЗ составляют десятки правовых актов различного рода и уровня: указы Президента РФ, постановления Правительства, приказы министерств и ведомств. Так, например, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 определены национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года [4]. Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 конкретизированы национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года [5].

Ряд постановлений Правительства касаются вопросов порядка государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования, федеральной информационной системы стратегического планирования, правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования, правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и др. [6-9].

2 Стратегическое планирование в транспортной отрасли

Стратегическое планирование играет важную роль для транспортного комплекса, как важнейшего сегмента инфраструктуры страны, в котором реализуются крупномасштабные инвестиционные проекты. Федеральным законом № 172-ФЗ предусмотрена разработка в транспортных отраслях генеральных схем, детализирующих отраслевые и межотраслевые стратегии (статья 19, п. 6). Прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный периоды должны содержать показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на долгосрочный и среднесрочный периоды с учетом проведения мероприятий, содержащихся в государственных программах Российской Федерации (статья 24, п. 2, 6), статья 26, п. 2, 6)). То же самое касается прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (статья 33, п. 4, 6)).

Стратегическое планирование в транспортных компаниях и в отраслях развивалось и до 2014 г. Были приняты стратегии транспортного комплекса, в частности, железнодорожного хозяйства, морских портов и т.д. Но отсутствовал единый формат такого рода документов. Не было закона, в котором были бы прописаны показатели, которые должны быть зафиксированы в стратегиях. Не было взаимосвязи со стратегическими документами других уровней и отраслей. № 172-ФЗ положил начало такому упорядоченному процессу создания стратегических документов в транспортном комплексе Российской Федерации.

Кроме № 172-ФЗ важными документами для развития транспортного комплекса выступают принятые указами Президента РФ Стратегия национальной безопасности, Стратегия экономической безопасности и Стратегия научно-технологического развития [10-12].

Главным рабочим документом для развития транспорта в стране является Транспортная стратегия 2008 года, которая была серьезно доработана в 2018 году [13]. В Транспортной стратегии, принятой в 2018 г. уже имеются все необходимые атрибуты стратегии развития, необходимые для обеспечения динамичного роста подотраслей транспорта на период до 2030 года. Это документ, по которому многие подотрасли и предприятия могут успешно работать.

Транспортному комплексу отведено важное место во всей системе стратегического планирования. В самом Федеральном законе №172-ФЗ предусматривается разработка Генеральной схемы,

детализирующей Транспортную стратегию. Разработаны стратегии в ОАО РЖД, есть генеральная схема в портах и т.д. Транспортная стратегия должна быть связана с прогнозами социально-экономического развития России, что отражено в соответствующих статьях закона.

Реализация Транспортной стратегии на период до 2030 г. потребует ресурсного обеспечения на железнодорожный транспорт – 14-21 триллион рублей, автомобильные дороги – 22-26 триллионов рублей, морской транспорт – 6-7 триллионов рублей, внутренний водный транспорт – 1,5-1,8 триллионов рублей, воздушный транспорт – 6-8 триллионов рублей. Наиболее крупные инвестиционные проекты, запланированные к реализации в Транспортной стратегии на период до 2030 г. представлены в табл. 1.

Таблица 1. Крупномасштабные инвестиционные проекты по Транспортной стратегии РФ, реализуемые на условиях ГЧП, млрд. рублей, в ценах соответствующих лет с учетом НДС

Наименование проекта	Отрасль, сфера	Годы реализации	Общий объем инвестиций, млрд. руб.
Строительство новой автомобильной дороги по направлению Углич - Переславль-Залесский - Владимир - Саранск (с отходом на Саратов) - Ульяновск - Димитровград - Самара - Оренбург	Дорожное хозяйство	2023 - 2030	683,3
Строительство скоростного международного транспортного коридора "Запад - Восток" по новому направлению		2010 - 2030	1602,0
Строительство скоростного международного транспортного коридора "Север - Юг" по новому направлению		2010 - 2028	1312,0
Строительство скоростного транспортного коридора граница Эстонии - Санкт-Петербург - Вологда - Галич - Йошкар-Ола - Казань		2021 - 2030	557,7
Строительство скоростного транспортного коридора "Северо-Западная хорда" по направлению Екатеринбург - Пермь - Киров - Галич - Кострома - Ярославль - Углич - Торжок - Великие Луки (отход на границу Латвии и границу Беларуси)		2021 - 2028	856,6
Строительство скоростного транспортного коридора "Юго-Западная хорда" по направлению Казань - Ульяновск - Саратов - Волгоград - Батайск		2019-2030	1373,4
Высокоскоростная магистраль (ВСМ) Москва - Нижний Новгород - Казань - Екатеринбург	Железнодорожный транспорт	2013-2026	2091,8
Высокоскоростная железнодорожная магистраль (ВСЖМ-1) Москва - Санкт-Петербург		2021-2026	913,6
Высокоскоростная магистраль Казань - Самара		2023-2028	1385,8
Высокоскоростная магистраль Москва - Ростов - Адлер		2021-2028	2322
Высокоскоростная магистраль (ВСМ) Челябинск - Екатеринбург		2019-2024	365,9
Развитие сети железных дорог Урала и Западной Сибири	Морской транспорт	2013-2030	1598,4
Порт Усть-Луга		2010-2020	61,5
Аэропорт Шереметьево (SVO, Москва)	Воздушный транспорт	2006-2019	104,6
Строительство аэропорта "Южный" (г. Ростов-на-Дону)		2013-2019	37,2
Реконструкция аэропорта "Кольцово" (г. Екатеринбург)		2010-2016	24,0
Реконструкция аэропорта г. Якутск		2010-2018	25,8
Реконструкция аэропорта "Алыкель" (г. Норильск)		2014-2018	12,7
Реконструкция аэропорта Уфа		2013-2017	9,4

Примечание: все проекты внутреннего водного транспорта предполагается реализовывать за счет федерального бюджета. Источник: [13].

Система управления

В настоящее время система управления стратегическим планированием не сформулирована в нормативных актах, но она может быть введена при доработке № 172-ФЗ. Пока в №172-ФЗ закреплены только некоторые ее положения.

Во-первых, система управления стратегическим планированием в РФ имеет 3 уровня: федеральный, региональный и муниципальный. Во-вторых, в 172-ФЗ определены субъекты

(участники) стратегического планирования. А также: предмет – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию; объект – сфера социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; периоды планирования – среднесрочные и долгосрочные.

В общем виде система управления стратегическим планированием, закрепленная в №172-ФЗ, с включением в нее государственно-частного партнерства (ГЧП) представлена на рис. 1.

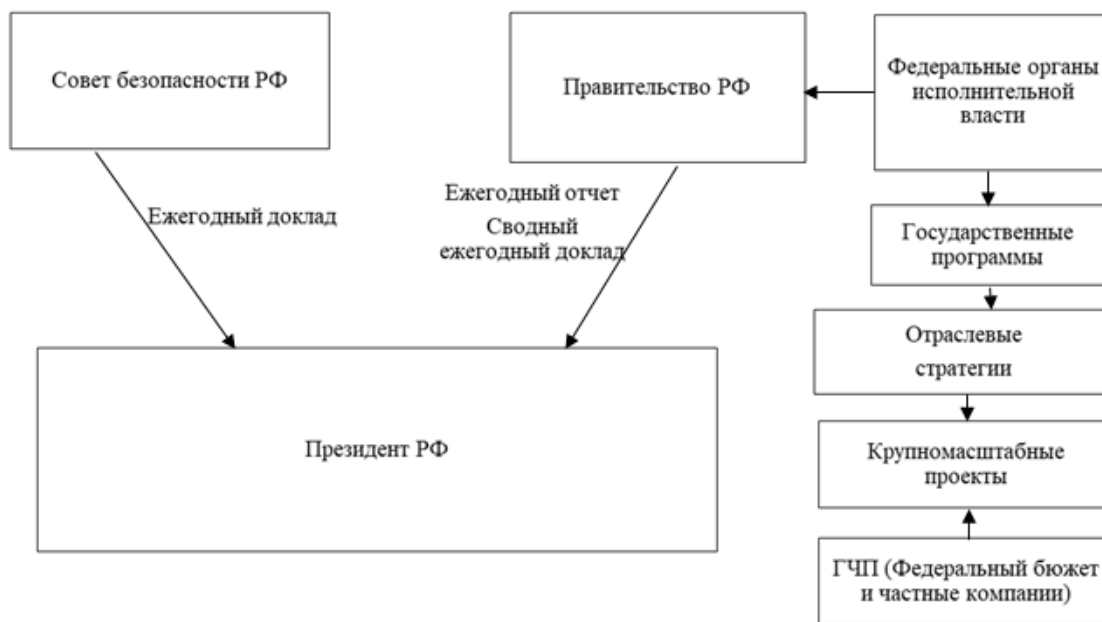


Рис. 1. Система управления крупномасштабными инвестиционными проектами на федеральном уровне по № 172-ФЗ

Заключение

К недостаткам существующей в РФ системе управления стратегическим планированием, с нашей точки зрения, следует отнести:

1. Слабо управляемое число документов стратегического планирования.

К настоящему времени общее количество стратегических документов всех уровней управления (национальный, региональный и муниципальный) превышает 70 тысяч. В соответствии с постановлением Правительства [7] в государственной автоматизированной информационной системе (ГАИС) "Управление" создана специальная подсистема стратегического планирования. В этой подсистеме собрано более 72 тысяч документов стратегического планирования.

Такой объем документов слабо управляем, и превышает разумные пределы. Разобраться в нем, упорядочить и свести к единому целому документы практически невозможно.

В этой связи нужно провести серьезную ревизию документальной базы по стратегическому планированию, резко сократить число разрабатываемых документов, упорядочить их. Не должно быть лишних, пустых документов. Например, зачем нужно разрабатывать самостоятельную стратегию пространственного развития или стратегии развития по федеральным округам? Если у нас будет Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации (пока она отсутствует, несмотря на многочисленные решения Правительства о ее необходимости), то из нее должны вытекать все стратегии в пространственном разрезе – региональные, межрегиональные, мультирегиональные и пр. Из нее же должны формироваться стратегии по федеральным округам и любым другим пространственным и территориальным образованиям (например, кластерам). При этом не нужно разрабатывать и принимать новые, самостоятельные стратегии по округам или отдельно стратегию пространственного развития. Стратегия социально-экономического развития РФ должна быть всеобъемлющей, из которой могут быть детализированы все другие стратегии более низкого (вложенного) уровня. А затем на такой основе должна быть сформирована работающая система управления.

2. Отсутствие привязки к государственному стратегическому планированию разработанных стратегий развития и инвестиционных планов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием.

Сейчас понятие «стратегическое планирование» не упоминается в законодательстве и подзаконной нормативно-правовой базе, регламентирующей создание и деятельность Ростеха, Росатома, ОАО РЖД и других крупнейших российских корпораций и компаний с государственным участием в капитале [14-16]. Их инвестиционные планы развития оторваны от бюджетного процесса в РФ.

С нашей точки зрения, для реализации системы стратегического планирования в современной России нужен специальный орган. Пусть, он не будет называться, как в Советском Союзе, Госпланом. Но это должен быть такой орган, который бы сводил и учитывал все направления развития, ресурсы и ограничения промышленности, транспорта, сельского хозяйства, инфраструктуры, других отраслей экономики, которыми распоряжаются органы государственной власти, в первую очередь, на федеральном уровне, а также государственные корпорации, государственные компании и акционерные общества с государственным участием. В общем объеме это – огромные средства, т.к. государственный бюджет в составе федерального, регионального бюджетов плюс муниципальные бюджеты составляет треть валового внутреннего продукта (ВВП) Российской Федерации. Соответственно, нужен государственный орган по управлению этими ресурсами аналогично тому, чем был Госплан. Министерство финансов распоряжается только денежными поступлениями. Но кроме того есть еще основные фонды, материальные, трудовые, интеллектуальные ресурсы. И в стратегическом плане необходимо управление не только денежными потоками, но и всеми ресурсами экономики в комплексе.

3. Крайне низкая степень взаимосвязанности документов стратегического уровня по показателям даже на национальном (федеральном) уровне.

Для примера можно взять два документа: указанную выше Транспортную стратегию и Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, разработанный Минэкономразвития и представленный в Правительство в 2018 г., и сравнить их по тому, какой прогноз они дают по основному макропоказателю транспортного комплекса – грузооборот всех видов транспорта. Базовый год в обоих документах один и тот же 2018 г. Период прогноза – 2030 год. По Транспортной стратегии предполагаемый прирост грузооборота всех видов транспорта за указанный период на 2030 год составит 22,5%, по сценарию (оценке, версии) Минэкономразвития – 52,9%. Т.е. разница в 2,5 раза.

Такое расхождение совершенно недопустимо. Два ключевые документа стратегического планирования, которые должны лежать в основе деятельности транспортного комплекса, его развития, инвестиционного процесса, а значения показателей отличаются в 2,5 раза. Обе стратегии не сбалансированы ни по показателям, ни по ресурсам.

В России необходима разработка системы индикативного планирования. Страна ушла от административного планирования всеми производительными силами 30 лет назад, а систему индикативного планирования не создали. Индикаторы экономического развития страны на долгосрочный период должны быть взаимосвязаны, чтобы не получилось таких расхождений, в частности, по транспортному комплексу, о которых говорилось выше.

4. Совмещение исполнительных и контрольных функций.

По № ФЗ-172 федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) одновременно и разрабатывают документы и планы деятельности в области стратегического планирования, и осуществляют мониторинг и контроль за их выполнением (172-ФЗ, статья 10, п. 7,3)). Необходимо разделить эти функции. А мониторинг и контроль за стратегическим планированием можно передать Счетной палате или специально созданному органу.

5. Отсутствие в системе высшего образования программ обучения стратегическому планированию.

В условиях рынка новым для России и важным направлением обучения в вузах стало стратегическое планирование на предприятиях, в компаниях, в бизнесе. В российских университетах читаются многочисленные курсы, которые отражают рыночную составляющую планирования в компаниях. Но в системе высшего образования не готовятся специалисты в области научного и методического сопровождения государственного стратегического планирования. А как реализовывать систему стратегического планирования по №172-ФЗ, если не готовятся специалисты? В этой связи необходимо разработать специальные курсы и программы государственного стратегического планирования и индикативного планирования в вузах.

Литература

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О стратегическом планировании в Российской Федерации".
2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях".
3. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".
4. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".
5. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года".
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования».
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2015г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление».
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования».
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 года № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации».
10. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации".
11. Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 "О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации".
12. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 "О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года".
13. Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р (ред. от 12.05.2018) «О Транспортной стратегии Российской Федерации».
14. Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ (ред. от 07.04.2020) "О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростех".
15. Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 07.04.2020) "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом".
16. Постановление Правительства РФ от 18.09.2003 № 585 (ред. от 03.12.2020) "О создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги".