

**Тезисы председателя Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению А.Н.Диденко  
на первом пленарном заседании XX Общероссийского форума «Стратегическое  
планирование в регионах и городах России»**

г. Санкт-Петербург

**31 октября 2022 г.  
10-00 ч.**

**Уважаемые коллеги!**

От имени Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, а также от себя лично рад приветствовать организаторов, участников и гостей 20-го Юбилейного Общероссийского Форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России»!

Многолетняя работа Форума внесла большой вклад в создание правовых и организационных основ деятельности по определению долгосрочных целей, приоритетов и задач развития муниципальных образований, регионов и страны в целом, а также механизмов их достижения и выполнения.

Форум является открытой действенной площадкой по обмену мнениями и идеями. С первых лет своей работы он стал значимым инструментом выстраивания диалога между органами публичной власти, деловым и научно-экспертным сообществами. Насыщенная мероприятиями программа Форума создает неповторимую творческую атмосферу, способствующую выработке новых нестандартных идей и решений.

Главная тема сегодняшнего Форума – «Стратегии эпохи турбулентности». А это означает, что за дни работы Форума будут подняты острые вопросы разработки и реализации стратегий в период резко меняющейся внутренней и внешней среды. В период трансформации мировой политической и экономической системы главными стали вопросы обеспечения комплексной национальной безопасности: геополитической, социальной, экономической, экологической, продовольственной. Геополитическая напряженность, глобальные эпидемии, климатические изменения, энергетический переход, изменения схем логистики, экономические санкции – эксперты Форума обсудят много насущных вопросов и представят предложения по их решению.

Депутаты Государственной Думы традиционно принимают самое активное участие в работе Форума. Информация о различных аспектах подготовки документов стратегического планирования и их последующей реализации на практике, успехах и неудачах в этой деятельности представляют для нас не только большой интерес, но и крайне важное значение. Хочу заверить вас, что наиболее ценные идеи и рекомендации, сформулированные участниками Форума, всегда принимались и будут приниматься во внимание в работе

по совершенствованию законодательного обеспечения стратегического планирования.

В этой связи хотелось бы отметить, что важнейшими документами, направленными на обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, территориальной целостности и национальной безопасности Российской Федерации, как раз и являются документы стратегического планирования, от принятия и реализации которых зависит устойчивость и сбалансированность развития нашего государства в целом, а также его субъектов и муниципалитетов с учетом существующих сегодня геополитических и экономических проблем и вызовов.

В современных условиях принципиально важным представляется переход к системе стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, обозначенный принятием и последующей корректировкой Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Реализация положений этого Закона необходима для обеспечения совершенствования экономико-правовых основ федеративных отношений, регионального и муниципального развития.

В современных условиях для достижения цели пространственного развития Российской Федерации необходимо решить, в частности, задачи по сокращению межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорения темпов экономического роста и технологического развития, и по обеспечению национальной безопасности страны, в том числе за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации, а также приграничных муниципалитетов, которым должна быть оказана приоритетная государственная поддержка.

При этом к геостратегическим территориям Российской Федерации следует отнести, в частности:

- регионы, характеризующиеся эксклавным положением, – Республика Крым, город федерального значения Севастополь, Калининградская область;
- регионы, расположенные на Дальнем Востоке, – Забайкальский, Камчатский и Приморский края, Чукотский автономный округ, Магаданская и Сахалинская области и ряд других;
- субъекты и части регионов Российской Федерации, входящие в Арктическую зону России;
- а теперь и новые территории Донбасса и Новороссии.

Закон № 172-ФЗ установил правовые основы стратегического планирования в нашей стране. В течение действия данного Закона на всех уровнях власти уже сформировалась практика его применения, а также выявлены недостатки формирования согласованной и сбалансированной системы документов

стратегического планирования в Российской Федерации.

Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 утверждены Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. Вместе с тем в настоящее время данный документ в значительной степени не приобрел актуального значения, поскольку его принятие явно было затянуто. При этом его положения в значительной степени лишь декларируют концепцию уже принятого и действующего Федерального закона № 172-ФЗ. Кроме того, значительная часть документов стратегического планирования, указанных в Основах, была принята и реализуется до утверждения самих Основ.

К ним, в частности, относятся прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период, стратегия национальной безопасности Российской Федерации, стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, стратегия пространственного развития Российской Федерации.

Значительная часть положений Основ касается формирования согласованной и сбалансированной системы документов стратегического планирования на федеральном уровне. Вместе с тем в Основах только в общем виде упоминается о создании такой системы на региональном уровне.

Однако, в Законе № 172-ФЗ вопросам правового регулирования разработки и корректировки региональных документов стратегического планирования в рамках прогнозирования, планирования и программирования посвящены две главы данного Федерального закона. При этом необходимо учитывать, что в этом же Законе содержатся нормы, регулирующие вопросы формирования системы стратегического планирования и на муниципальном уровне.

Вместе с тем в Основах в отношении возможности, порядка и условий формирования такой системы на муниципальном уровне вообще не указывается, что, как представляется, не соответствует Закону о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», согласно которому местное самоуправление в Российской Федерации остается самостоятельным уровнем местной публичной власти, но более взаимосвязанным с уровнями государственной власти, входящими в единую систему органов публичной власти в нашей стране.

В связи с этим муниципальное стратегическое планирование не может эффективно осуществляться без учета документов государственного стратегического планирования и во взаимосвязи с данными документами.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 439861-7, предусматривающий конкретизацию

стратегического планирования на уровне местного самоуправления. При этом дальнейшие перспективы его принятия не ясны. В связи с этим органы местного самоуправления не имеют конкретных правовых и социально-экономических ориентиров по разработке и реализации документов муниципального стратегического планирования.

К основным документам стратегического планирования на федеральном уровне отнесена стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, которая должна содержать систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации с учетом актуальных геостратегических вызовов. Данная стратегия должна являться также основой для формирования и корректировки перечня государственных программ.

Таким образом, указанная стратегия должна являться не только основополагающим документом в системе документов стратегического планирования, но и тем базовым документом, который определяет основные цели и задачи социально-экономического развития страны в целом, ее субъектов и муниципальных образований, на долгосрочную перспективу с учетом их взаимосвязи, и механизмы реализации.

В этой связи у Счетной палаты Российской Федерации и нашего Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению особую обеспокоенность вызывает ситуация, связанная с тем, что данная Стратегия к настоящему времени так и не утверждена. Это существенно затрудняет формирование согласованной и сбалансированной системы стратегических документов на всех уровнях публичной власти.

В настоящее время в Российской Федерации реализуется система национальных проектов, которая является новым инструментом стратегического планирования. В их реализации участвуют региональные и муниципальные власти в пределах их компетенции. При этом национальные проекты должны стать основным инструментом достижения масштабных целей социально-экономического развития страны, определенных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 и от 21 июля 2020 г. № 474.

В Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования на федеральном уровне, отнесены не только государственные программы Российской Федерации, но и национальные проекты.

Вместе с тем в Законе № 172-ФЗ не определено понятие национального проекта, его основные характеристики, в том числе цели, задачи, механизмы

реализации, а также место национальных проектов в системе документов стратегического планирования и согласованность данных документов друг с другом. Полагаю, что указанные вопросы должны быть законодательно урегулированы на федеральном уровне.

Еще одним из важнейших документов стратегического планирования является Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Стратегия основана на выстраивании экономической модели развития страны в основном вокруг нескольких десятков агломераций, в которых проживает примерно 73 миллиона человек. При этом в документе отмечается, что крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации являются перспективными центрами экономического роста.

В Стратегии введены понятия «крупной городской агломерации» и «крупнейшей городской агломерации». Конкретный перечень таких агломераций также определен в рассматриваемой Стратегии.

Современные тенденции экономического и пространственного развития территорий во всех государствах свидетельствуют о всё более возрастающем значении крупных городов, аккумулирующих ресурсы для экономического и социального развития, выступающих в качестве центров притяжения близлежащих поселений и территорий, образующих с центром единую систему, связанную многочисленными производственными, экономическими, социальными, трудовыми, транспортными, рекреационными связями. Городские агломерации оказывают (в некоторых пределах) позитивный экономический эффект на развитие близлежащих территорий, концентрируя человеческий капитал, инвестиции, инфраструктуру малого и среднего предпринимательства, инновационные технологии в сфере промышленности, науки, здравоохранения, образования и так далее.

Вместе с тем следует констатировать, что до сих пор отсутствуют формально и единообразно закрепленные критерии выделения таких территорий и систем расселения, что делает понятие городской агломерации весьма неопределенным.

Следует отметить, что вопросам нормативно-правового, финансового и организационного регулирования института городских агломераций, а также вопросам совершенствования межмуниципального сотрудничества и административно-территориального устройства в Российской Федерации, в том числе как инструментов создания и функционирования городских агломераций, было посвящено не одно мероприятие нашего Комитета, начиная с 2018 года.

По итогам данных конференций и круглых столов было отмечено, что процесс агломерирования в Российской Федерации имеет положительный, но при

этом еще не до конца раскрытый и эффективно используемый потенциал для комплексного, устойчивого и гармоничного социально-экономического развития территорий, реализации которого препятствует ряд проблем.

Во-первых, на сегодняшний день городские агломерации развиваются стихийно в условиях отсутствия на федеральном уровне необходимой законодательной и методической базы.

Во-вторых, существует проблема неурегулированности на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, что приводит, среди прочего, к несоответствию административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры выходит за пределы установленных границ городов.

В этой связи стратегически важным является законодательное закрепление понятия «населенный пункт» и его видов (городские и сельские), установление понятий «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, закрепление роли субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

В-третьих, на федеральном уровне в достаточной степени законодательно не урегулированы инструменты межмуниципального сотрудничества, в том числе отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений между публично-правовыми образованиями, порядок создания и организации деятельности межмуниципальных хозяйственных организаций.

Представляется, что перспективным механизмом совершенствования организации деятельности городских агломераций в рамках новых форм межмуниципального сотрудничества может являться предусмотренная в Бюджетном кодексе возможность предоставления «горизонтальных субсидий» из бюджета одного региона бюджету другого региона, а также из бюджета одного муниципалитета бюджету другого муниципального образования.

Кроме того, на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект, конкретизирующий цели таких «горизонтальных субсидий». А именно, в Бюджетном кодексе предлагается предусмотреть, что данный механизм может применяться в целях обеспечения реализации заключенных соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, общей для нескольких публично-правовых образований одного уровня. Как нам представляется, принятие указанного законопроекта позволит существенно расширить практику применения института «горизонтальных субсидий» на региональном и муниципальном уровнях.

Уважаемые коллеги! При проработке проектов различных документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне, в том числе Стратегии пространственного развития Российской Федерации, государственных программ и национальных проектов, Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению неоднократно указывал на то, что необходимо более содержательное определение основных направлений развития не только городских агломераций, но и, что крайне важно, – сельских территорий, а также малых и средних городов, особенно моногородов, имеющих геостратегическое значение для сохранения поселенческого каркаса страны, сбалансированности расселения на ее территории, обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности, в том числе продовольственной.

Следует отметить, что в положениях Стратегии пространственного развития помимо городских агломераций развитию иных территорий нашего государства, в которых проживает значительная часть населения страны, уделяется недостаточное внимание.

В структуре Стратегии отсутствуют отдельные подразделы, содержащие механизмы, направленные на обеспечение комплексного и устойчивого социально-экономического развития указанных территорий с учетом специфики их статуса, ресурсного и инфраструктурного потенциала, в первую очередь, малых и средних городов, сельских территорий за пределами крупнейших и крупных городских агломераций, что не способствует решению задачи по сокращению диспропорций в уровне развития соответствующих территорий.

Пространственная стратегия должна связать и соединить воедино социально-экономическое пространство страны и исключить возможность концентрации населения в крупнейших и крупных городских агломерациях, с одной стороны, и обезлюживания сельских территорий и малых городов, находящихся за пределами таких агломераций, в том числе в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, с другой стороны.

В связи с этим, наравне с развитием агломерационных процессов, требуется разработка необходимых реальных мер поддержки и развития малых городов и сельских пространств, а также механизмов стимулирования развития периферийных территорий, являющихся, по сути, геостратегическими опорными пунктами нашей страны.

Полагаю, что на федеральном уровне в этой части необходимо проведение дальнейшей значительной и системной работы.

Представляется, что в Стратегии должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры нашей страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных

и крупнейших городов и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий, что позволило бы обеспечить создание устойчивой системы расселения на территориях России.

Одновременно нам необходимо принять Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления, о чем было дано поручение Президентом Российской Федерации еще в январе 2020 года. Это обеспечило бы концептуальную взаимосвязь между положениями указанных федеральных стратегических документов.

Положения Основ должны дать концепцию и дальнейшие пути развития местного самоуправления, определения его правовых, организационных, территориальных, компетенционных, финансово-экономических принципов организации, государственных гарантий его осуществления, во взаимосвязи с задачами совершенствования административно-территориальной и пространственной структуры, развития агломерационных процессов.

Не сомневаюсь, что указанным вопросам найдется место для обсуждения и выработки конкретных предложений по их решению и на площадках нынешнего Форума, а его работа в целом пройдет в деловой и творческой атмосфере. Хочу пожелать всем нам успешной работы!

**Спасибо за внимание!**