

DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.3.7>

УДК 338.22.0214

ББК 65.28

МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ¹

Светлана Ивановна Мишулина

Кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник,
лаборатория региональной экономики,
Сочинский научно-исследовательский центр РАН
MISHulSV@yandex.ru
ул. Театральная, 8А, 354000 г. Сочи, Российская Федерация

Татьяна Ивановна Бондаренко

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономической теории и инвестиций,
Институт экономики, управления и бизнеса,
Кубанский государственный технологический университет
bonti@mail.ru
ул. Московская, 2, 350072 г. Краснодар, Российская Федерация

Аннотация. В результате анализа степени отражения экологической парадигмы развития в действующих нормативно-правовых документах (законах, требованиях, методических рекомендациях), регламентирующих процедуры разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, выявлено, что действующие требования и методические рекомендации не ориентируют субъекты стратегического планирования на разработку стратегий, обеспечивающих гармонизацию взаимоотношений окружающей природной среды, экономики и социума, не способствуют формированию согласованной по уровням управления и видам деятельности политики эколого-ориентированного развития различных сфер (человеческого капитала, приоритетных отраслей и секторов экономики, базовых инфраструктур, инновационной системы и др.), достижению широкого общественного консенсуса по приоритетам развития и формированию основы совместных действий органов государственной власти и ключевых стейкхолдеров регионального устойчивого развития.

Рекомендуемая методическими документами система показателей, отражающих вопросы рационального природопользования и экологической безопасности в стратегиях социально-экономического развития, не интегрирована в систему показателей развития экономики и социума, бессистемна, фрагментарна, неконкретна, допускает множественность трактовок и субъективность оценок, что исключает возможность сопоставления и согласования стратегий различного уровня управления и результатов их реализации как по горизонтали, так и по вертикали.

В статье сформулированы предложения по корректировке методических рекомендаций по разработке стратегий социально-экономического развития субъектов РФ с целью их экологизации и обеспечения системного подхода к решению социо-эколого-экономических проблем.

Ключевые слова: стратегическое планирование, устойчивое развитие, методические рекомендации, экологизация стратегического планирования.

© Мишулина С.И., Бондаренко Т.И., 2018

Порядок разработки и содержание стратегии социально-экономического развития субъекта РФ регулируются рядом действующих методических документов, анализ которых позволяет проследить процесс развития и совершенствования системы стратегического планирования (СП), выявить место экологической составляющей в методологии и методиках разработки стратегий регионального и муниципального уровней.

Одним из этих документов являются Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ (далее – Стратегия), утвержденных приказом Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. № 4 (далее – Требования).

Сформулированные в этом документе цели разработки Стратегии субъекта РФ условно можно разделить на две группы. Первая – определение на основе оценки потенциала приоритетных направлений и целей долгосрочного (не менее 20 лет) развития субъекта планирования. Вторая – обеспечение согласованности действий как органов исполнительной власти различных уровней управления, так и государственных органов управления с бизнесом и общественностью в процессе целеполагания и реализации поставленных целей развития [19].

Требования регламентируют содержание стратегии социально-экономического развития субъекта РФ (далее – Стратегия) и включают методические рекомендации к ее разработке. В частности, определяются структурные блоки, рекомендуемые для включения в состав Стратегии: аналитический, сценарный, прогнозный, целеполагания. Установлен порядок рассмотрения, и в самом общем виде определены механизмы контроля хода реализации Стратегии.

Экологическая составляющая присутствует только в части рекомендации учета природно-ресурсного потенциала как внутреннего фактора социально-экономического развития субъекта РФ. Термины «устойчивое развитие», «национальная безопасность», «экологическая безопасность» в данном документе не используются. Прилагательное «экологический» встречается один раз в рекомендации разработки в рамках выбранного сценария развития энергетического баланса субъекта РФ с учетом, в том числе, «экологических приоритетов в энергетике» [19, п. 8.1].

Степень согласования стратегий социально-экономического развития субъектов РФ со стратегиями развития отраслей и стратегическими документами других субъектов РФ является,

согласно Требованиям, одним из критериев их оценки при рассмотрении и утверждении. Соответственно, можно предположить, что если экологические приоритеты присутствуют, например, в стратегии развития РФ или макрорегиона, то они должны быть отражены в стратегии субъекта РФ. В противном случае она не может быть утверждена. Однако Требованиями процесс разработки стратегий социально-экономического развития субъекта РФ методически не увязывается с процедурами и результатами формирования стратегий других уровней управления и иными документами СП (концепции, прогнозы, планы развития секторов и отраслей экономики), что делает проблематичным достижение цели обеспечения согласованности действий органов исполнительной власти различных уровней управления, в том числе в экологической сфере. Результат – отмечаемая рядом авторов разобщенность процессов разработки документов стратегического планирования различными ведомствами, отсутствие оценки последствий (в том числе экологических и обусловленных ими социально-экономических) принимаемых на различных уровнях управления и в различных секторах экономики решений для смежных отраслей и экономики в целом, несогласованность стратегических документов и бюджетного процесса [6, с. 26]. К этому перечню следует добавить противоречивость и, как следствие, нереализуемость экологических, экономических и социальных приоритетов и целей долгосрочного развития. Анализ стратегий социально-экономического развития регионов Южного федерального округа подтверждает эти выводы и свидетельствует о том, что экологические цели и соответствующие индикаторы, утвержденные в стратегии макрорегиона 2020 г., частично присутствуют в стратегиях только двух из шести регионов ЮФО (Волгоградская и Ростовская области).

Позитивным, по мнению ряда авторов [1; 3; 14], шагом по модернизации института СП (в том числе с точки зрения его экологизации) стало принятие в июне 2014 г. ФЗ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»².

Несомненным достоинством данного документа является систематизация понятийного аппарата, которая снижает возможность множественности трактовок, несмотря на спорность некоторых определений. Так, например, система СП определена как «механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стра-

тегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования...» [17].

На наш взгляд, понятия системы и механизма разнопорядковые. Первое шире и включает не только механизм взаимодействия, но и самих субъектов, и нормативно-правовые основы, и инструменты, и документы СП, то есть все составляющие и взаимосвязанные подсистемы.

СП законом определяется как деятельность по решению задач устойчивого развития и национальной безопасности РФ [17]. Учитывая, что российским законодательством устойчивое развитие понимается как развитие, обеспечивающее сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды [13], а национальная безопасность включает и экологическую безопасность [16], можно предполагать изначальную экологическую направленность данного правового документа. Однако анализ документов СП регионального уровня не позволяет сделать столь оптимистичного вывода. Термин «устойчивое развитие» если и используется в стратегиях субъектов РФ, то не в классическом его понимании, а как синоним прилагательного «поступательное».

Во исполнение п. 5 ст. 32 ФЗ № 172 правительством был подготовлен Проект методических рекомендаций по разработке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, плана мероприятий по ее реализации, организации мониторинга и контроля реализации стратегии (далее – Проект-2016).

Разработка данного документа была обусловлена как требованиями закона, так и результатами мониторинга реализации ФЗ № 172, в ходе которого было выявлено, что методическое обеспечение, разрабатываемое регионами самостоятельно при отсутствии единых требований, не обеспечивает координацию работы по созданию документов СП, их взаимной увязке и гармонизации по приоритетам, целям, срокам реализации, показателям и индикаторам. Шестьдесят процентов работ по формированию региональных стратегий осуществляется внешними исполнителями [18, с. 49], использующими авторские методики. Документы СП, подготавливаемые на различной методической основе, отличаются по структуре и по объему (например, стратегии Краснодарского края и Крыма – более 340 страниц, Республики Адыгея – 144 страницы), трудно сопоста-

вимы и не могут быть адекватно оценены с позиций их соответствия стратегическим приоритетам и целям РФ. Уровень и качество разрабатываемых привлеченными специалистами документов в значительной степени определяются финансовыми возможностями заказчика. Столкнувшись с методическими проблемами разработки стратегий, 85 % регионов – субъектов СП на вопрос о необходимости унификации методического обеспечения системы СП, заданный в ходе мониторинга, ответили положительно, считая, что методические рекомендации должны разрабатываться для всех субъектов РФ, включая муниципалитеты, централизованно и быть унифицированными [18, с. 42].

Отсутствие унифицированного методического обеспечения привело к тому, что спустя четыре года после принятия ФЗ № 172 работы по подготовке региональных стратегий социально-экономического развития на период до 2030 г., которые должны быть завершены к 1 января 2019 г., находятся на различных стадиях. Так, если Стратегия-2030 Республики Крым вступила в силу 1 февраля 2017 г., то по данным реестра документов СП Государственной автоматизированной информационной системы «Управление» Стратегия-2030 Краснодарского края и Стратегия-2025 Республики Адыгея прошли процедуру общественных обсуждений и находятся на согласовании, в то время как в Астраханской области 2 февраля 2018 г. прошло только первое заседание рабочей группы по разработке Стратегии-2030. Оставшегося до 1 января 2019 г. времени явно недостаточно для проведения полномасштабных аналитических и прогнозных работ, выявления и согласования интересов стейкхолдеров.

Основной целью разработки Проекта-2016 была названа унификация процедуры подготовки стратегий социально-экономического развития субъектов РФ.

В Проекте-2016 были определены принципы разработки Стратегии, содержались рекомендации по ее структуре и содержанию, порядку разработки, корректировки, мониторингу и контролю реализации.

Среди основных задач разработки Стратегии было названо достижение в процессе целеполагания широкого общественного консенсуса по приоритетам развития как основы совместных действий органов государственной власти и основных «стейкхолдеров» регионального развития [10]. Кроме того, Стратегия, согласно данному документу, была призвана обеспечить со-

гласованное развитие различных сфер деятельности, приоритетных отраслей и секторов экономики и согласованность действий органов исполнительной власти различных уровней управления при ее реализации. Таким образом, важнейшей функцией Стратегии было названо обеспечение согласования интересов всех заинтересованных сторон как в процессе целеполагания, так и в ходе реализации Стратегии, что, на наш взгляд, является обязательным условием разработки и реализации жизнеспособных документов СП [12].

Экологические аспекты устойчивого развития в Проекте-2016 отражались в рекомендации оценки и учета в составе прогнозного и сценарного блоков ресурсной обеспеченности, сценариев экологического развития и экологических последствий реализации прогнозов и сценариев.

К сожалению, экологическая направленность сценарных блоков методически не подкреплялась рекомендациями по разработке других блоков Стратегии. Более того, при определении перечня и содержания разделов Стратегии идея сквозного учета экологической парадигмы развития была утрачена. Экологические аспекты предлагалось отражать в отдельном разделе Стратегии – «Основные направления рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности», который рекомендовалось разрабатывать в случае принятия соответствующего решения (тем самым он превращался в необязательный). Такая постановка вопроса не только не согласуется с документами СП федерального уровня (например, с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.), в которых вопросы экологической безопасности и экологически ориентированного экономического роста присутствуют в той или иной форме практически во всех разделах, но и делает априори нецелесообразной разработку экологического раздела Стратегии в регионах, считающихся относительно благоприятными с точки зрения качества окружающей природной среды (например, регионы рекреационно-туристской специализации), о чем свидетельствует его отсутствие в стратегиях социально-экономического развития Краснодарского края, городов-курортов Краснодарского края и Крыма [11].

Вместе с тем природно-ресурсный потенциал и его экологическое состояние определяют саму возможность сохранения туристской специализации этих регионов, их способность к долгосрочному устойчивому социально-экономическому

развитию, что актуализирует задачу экологизации регионального СП. Отсутствие специального раздела экологической безопасности в составе Стратегии вполне допустимо и оправданно, но только при условии отражения экологических аспектов развития во всех других структурных блоках данного документа СП.

Несмотря на сохранение отношения к качеству окружающей природной среды не как к целевой функции, а как к ограничению модели социально-экономического развития, предложенные Проектом-2016 Методические рекомендации, по нашему мнению, могли бы (при соответствующей доработке экологической направленности) использоваться как методическая основа экологизации стратегий субъектов РФ и муниципальных образований и способствовать достижению цели государственной политики по обеспечению устойчивого экологически безопасного роста экономики.

В марте 2017 г. по завершении процесса обсуждения Проекта-2016 приказом Минэкономразвития РФ № 132 были утверждены «Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации», которые как по духу (по идеологии), так и по уровню проработанности и качеству, на наш взгляд, существенно уступают Проекту 2016 года. Формулировки носят общий, расплывчатый характер, допускают множественность трактовок и требуют конкретизации. Процедуры целеполагания, согласования интересов субъектов СП, стратегий различного уровня управления по приоритетам, целям, ресурсам и рискам не прописаны, что ставит под вопрос возможность унификации процессов разработки стратегии субъекта РФ, согласования стратегий различных уровней управления по вертикали и горизонтали, вовлечения в процессы разработки и реализации стратегии важнейших стейкхолдеров и достижения общих стратегических целей.

Ожидаемо, что раздел, содержащий основные направления рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности субъекта Российской Федерации, может быть включен в Стратегию и содержать приоритеты освоения природно-ресурсного потенциала и обеспечения экологической безопасности, состав основных проектов в этой сфере и предложения по мерам их государственной поддержки [9, п. 4]. При этом ставится знак равенства между осво-

ением природно-ресурсного потенциала и природопользованием, которое, на наш взгляд, может включать и неиспользование, консервацию, воспроизводство и сохранение природного капитала. То есть экосистема по-прежнему рассматривается исключительно как источник ресурсов, а необходимость ее сохранения – как ограничение социально-экономического развития [9, п. 4.7].

В утвержденных Методических рекомендациях не ставится задача целеполагания на основе выявления и согласования интересов субъектов СП. Выбор приоритетов, целей и задач, согласно п. 4.2, осуществляется на основе SWOT- и PEST-анализа по результатам выявления основных проблем и оценки сопряженных с ними рисков развития.

Острота экологических проблем, уровень их воздействия на динамику социально-экономического развития, усиление международного экологического протекционизма и его влияние на конкурентоспособность национальных экономик – все это должно найти отражение в оценке проблем и рисков развития субъектов РФ и, соответственно, в системе приоритетов. Но это, как показывает опыт отечественного СП, возможно только при условии соответствующих целевых установок, которые могут формироваться либо путем обеспечения соответствия приоритетов и целей субъектов РФ приоритетам и целям более высокого уровня управления, либо методическими рекомендациями по учету экологической парадигмы. Сравнительный анализ документов СП различных уровней управления свидетельствует о том, что в настоящее время согласования приоритетов и целей, несмотря на требования законодательства, не происходит [18; 20], что диктует необходимость более детальной регламентации процессов целеполагания.

В утвержденном документе, в отличие от Проекта-2016, рекомендации по оценке экологических рисков и экологических последствий реализации стратегий отсутствуют вовсе. Экологии нет ни в целевых блоках (развитие человеческого капитала, экономики, инновационной сферы и др.), ни в оценках результатов реализации стратегий. Отсутствие стратегической экологической оценки результатов реализации разрабатываемых стратегий оборачивается дорогостоящими последствиями, способными в перспективе подорвать основы социально-экономического развития. Так, например, недооценка реакции экосистем и ошибки, допущенные в ходе

масштабного строительства объектов прибрежного кластера олимпийского комплекса, привели к катастрофическому сокращению (а местами и полному исчезновению) естественных пляжей Нижнеимеретинской низменности. Природные галечные пляжи, шириной от 30 до 150 м, не только определяли привлекательность этой дестинации для туристов, но и выполняли важнейшие берегозащитные функции, утрата которых сегодня оборачивается многомиллионными затратами по укреплению берега и защите, в том числе, возведенных олимпийских объектов.

Рекомендуемые для включения в раздел «Рациональное природопользование и охрана окружающей среды» показатели неконкретны, бессистемны, фрагментарны, допускают множественность трактовок и субъективность оценок. Например, показатель «Информация об охране атмосферного воздуха» [9] вызывает ряд вопросов: какая информация имеется в виду? О деятельности по охране атмосферного воздуха или о ее результатах? Такая система показателей не только не отражает цели, но и исключает возможность оценки эффективности деятельности и сопоставимости результатов.

И наконец, порядок разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации Стратегии методическими рекомендациями не обеспечивается. Отсутствуют рекомендации по организации коммуникаций и максимально широкому привлечению к процессу разработки Стратегии всех основных стейкхолдеров, как внутри региона, так и за его пределами, хотя уже имеется опыт использования для этих целей сети «Интернет» на федеральном и региональном уровнях. Например, на сайте Комитета экономической политики и развития Волгоградской области размещена анкета о стратегических приоритетах социально-экономического развития Волгоградской области, включающая как закрытые, так и открытые вопросы, позволяющие сформулировать предпочтения и образ желаемого будущего региона любому заинтересованному лицу. Экологическая безопасность присутствует в анкете в качестве одного из предложенных стратегических приоритетов. Игнорирование этого важного методического принципа ведет к тому, что стратегии разрабатываются узким кругом ответственных лиц из состава администраций (или привлеченных консультантов), не отражают общественного видения желаемого будущего и не обеспечивают базы для организации взаимосвязей различных сфер и политик развития и, соответственно, согласован-

ных целенаправленных действий субъектов регионального развития по их реализации. В результате сохраняется положение (выявленное в ходе мониторинга [18]), при котором связь с бизнесом, как и другими стейкхолдерами, в процессе целеполагания осуществляется формальным проведением общественных слушаний. Мнения представителей бизнеса, науки, НКО, населения практически не учитываются. В свою очередь, бизнес не использует региональные документы СП при разработке собственных стратегий развития, что существенно затрудняет реализацию документов СП всех уровней в реальном секторе экономики на конкретных территориях.

Как отмечалось выше, экологизация СП регионального уровня может быть обеспечена двумя не исключаящими друг друга способами: 1) формированием стратегических экологических приоритетов и целей в стратегиях более высокого уровня управления (страна, макрорегион) и их обязательным учетом как общего вектора развития в стратегиях субъектов РФ; 2) методическими инструментами, содержащими рекомендации по включению экологических аспектов развития в структурные блоки Стратегии субъекта РФ или муниципального образования.

Первый предполагает не только наличие научно обоснованной системы общих (учитывая характер экологических проблем) экологических целей – целей устойчивого развития, но и работоспособного механизма распределения целевой нагрузки между субъектами СП. Например, стратегическая цель экологизации экономики и снижения негативного воздействия на окружающую природную среду должна быть подкреплена обеспечивающей системой целей: снижение ресурсоемкости ВВП, сокращение выбросов, достижение нормируемых показателей качества окружающей среды и др. В свою очередь, стратегическая цель федерального уровня по сокращению удельных показателей энергоемкости ВВП на региональном уровне должна трансформироваться в цели сокращения энергоемкости регионального ВВП субъектов РФ, в совокупности обеспечивая достижение общестрановых целевых показателей.

Второй путь – регламентация в методических документах процедур и результатов учета экологической парадигмы развития при формировании системы приоритетов и целей и разработке структурных блоков Стратегии, что требует в первую очередь совершенствования методического обеспечения процессов целеполагания.

Обосновывая необходимость корректировки методических рекомендаций, следует прежде всего отметить, что качество и достоверность полученных в ходе разработки аналитического блока Стратегии оценок в значительной степени влияют на качество и реалистичность целеполагания. С другой стороны, комплексность, полнота и результаты анализа определяют его цели, в связи с чем встает вопрос об очередности разработки аналитического блока, блока прогнозирования и целеполагания.

Утвержденные методические рекомендации допускают использование одновременно двух методических подходов при формировании блока целеполагания: от стратегического видения будущего субъекта и от стратегических проблем, выявленных в ходе комплексного анализа его социально-экономического развития. При этом если требования к содержанию анализа сформулированы, то формирование образа желаемого будущего методически никак не обеспечено.

На наш взгляд, следует согласиться с авторами, считающими, что целеполагание должно быть начальным этапом стратегирования, так как цели развития определяют содержание анализа стартового потенциала территории и его эффективность. Анализ, не отвечающий конечным целям, не может дать объективного представления о состоянии региона и о тенденциях его развития, результатом чего могут быть труднопредсказуемые негативные последствия. «Целеполагание же послужит основой стратегирования, фундаментом для всех последующих этапов» [7]. Именно понимание того, что мы желаем получить в результате реализации Стратегии, должно стать отправной точкой планирования и в наибольшей мере соответствует парадигме устойчивого развития.

Формирование стратегического видения будущего невозможно без прогнозных данных по региональным, национальным и мировым тенденциям социо-эколого-экономического развития, направлениям НТП, прогнозным оценкам ресурсной обеспеченности, экологических, климатических и иных угроз и вызовов. Методическими указаниями не прописаны процедуры учета стратегического прогноза РФ, прогнозов научно-технологического и социально-экономического развития РФ при формировании региональной стратегии, как и процесс формирования стратегического видения будущего. Результаты мониторинга и анализ процессов разработки региональных стратегий-2030 свидетельствуют об отношении

региональных органов государственного управления к прогнозам как к незначимым документам СП [18]. И если в мировой практике власть, как правило, обращается за помощью в разработке прогнозов к экспертному сообществу, так как такая работа требует специальной квалификации, то российские субъекты СП игнорируют значимость прогнозных данных. В результате в документах СП, как правило, мировые тенденции учитываются слабо (либо не учитываются вовсе), планирование осуществляется по принципу реагирования на существующие угрозы и проблемы, закладывая догоняющий тип развития.

Формирование образа желаемого будущего на первом этапе разработки стратегии не только позволяет определить цели, глубину и составляющие анализа, но и создает условия для согласования эколого-экономических интересов всех заинтересованных сторон, так как предполагает уже на этом этапе выявление, типологизацию субъектов стратегического развития и определение их стратегических интересов. Согласование интересов не происходит автоматически, а обеспечивается в ходе эффективных коммуникаций по вопросам стратегического планирования со всеми природопользователями (как действующими, так и потенциальными), а также основными стейкхолдерами как на территории региона, так и за его пределами, включая федеральные институты развития, крупные государственные и частные компании, осуществляющие хозяйственную и любую иную деятельность в регионе.

Привлечение стейкхолдеров на ранних этапах планирования позволяет повысить качество принимаемых решений за счет выявления интересов и проблем, препятствующих их реализации; обеспечения прозрачности планировочных процессов; раннего распознавания, снижения и предотвращения возможных конфликтов природопользования и дорогостоящих ошибок; роста поддержки устойчивой территориальной организации.

Достижение в процессе разработки Стратегии широкого общественного консенсуса по приоритетам развития обеспечивает ориентиры и правила, снижающие неопределенность в хозяйственной (и любой иной) деятельности и сулящие выгоды при их соблюдении, то есть то, что стимулирует поведение субъектов в соответствии с общими целями развития и консолидирует общество.

Результаты проведенного анализа действующих и разрабатываемых в настоящее время

проектов стратегий социально-экономического развития субъектов ЮФО, требований и положений, регламентирующих их разработку, корректировку, мониторинг и реализацию, позволяют сделать ряд важных выводов и определить направления совершенствования методического обеспечения регионального СП:

1. Уровень экологизации документов СП и результатов деятельности по их реализации в значительной степени определяется целевыми установками стратегического развития. Приоритетность экологических проблем реализуется через формирование системы взаимосвязанных целей снижения негативного воздействия всех видов деятельности и предполагает соответствующую экологически направленную трансформацию экономики (переход на ресурсосберегающие, ресурсоэффективные, безотходные природоподобные технологии, развитие «зеленых» секторов экономики – целевые ориентиры: сокращение удельных уровней воздействия на окружающую среду и рост доли «зеленых» рынков), инновационной и инвестиционной деятельности по обеспечению озеленения экономики (рост доли зеленых инноваций и инвестиций), экологическую модернизацию инфраструктуры (сокращение объемных показателей ее негативного воздействия – выбросов и сбросов, объемов захоронения промышленных и бытовых отходов) и социальной сферы (обеспечение нормируемого качества окружающей природной среды и экологической безопасности).

Исходя из этого методологического принципа, совершенствование методического обеспечения блока целеполагания с целью экологизации СП предлагается осуществлять по следующим направлениям: разработка методического обеспечения формирования желаемого образа будущего: выявление и согласование социо-эколого-экономических интересов основных стейкхолдеров (включая качество окружающей среды, эколого-экономическую безопасность, условия природопользования и доступность экологических благ и услуг); включение в методические рекомендации: алгоритма учета международных и национальных прогнозов и трендов развития и увязки экологических, социальных и экономических прогнозных, целевых, программных и плановых индикаторов; процедуры гармонизации документов СП различных уровней управления и сфер деятельности (требование интеграции экологических целей в систему целей развития человеческого капитала, инноваций, экономики).

2. Экологизацию аналитического блока разрабатываемой Стратегии предлагается осуществлять путем применения экосистемного подхода и концепции стратегической экологической оценки (СЭО) [2; 4; 21].

3. Блок направлений реализации стратегий предусматривает разработку законодательных и институциональных мер, механизмов и инструментов государственного и саморегулирования, применение которых обеспечит реализацию Стратегии. Экологизация данного блока предполагает как институциональную трансформацию ресурсных отношений [5] и повышение экологической ответственности субъектов развития, так и разработку системы стимулирования их эколого-ориентированного поведения, включая меры, направленные на экологизацию сознания и повышение экологической культуры населения [8].

4. Экологизация блока мониторинга и контроля реализации Стратегии требует включения в эту систему показателей экологического состояния окружающей природной среды и индикаторов устойчивого развития (в его классическом понимании). При этом, по нашему мнению, эти показатели должны входить не в отдельный блок «Природопользование и охрана окружающей среды», а интегрироваться в систему целевых индикаторов каждого раздела стратегии («Направления развития человеческого капитала и социальной сферы», «Основные направления экономического развития», «Основные направления развития научно-инновационной сферы» и др.). Такой подход отвечает Основам государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г. в части требований оценки эффективности деятельности государственных органов власти по критерию качества окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях, определяемому на основе системы объективных показателей и индикаторов [15].

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Статья подготовлена в рамках Госзадания СНИЦ РАН на 2018 г. «Теоретико-методологические подходы к формированию механизма управления природопользованием, обеспечивающего эколого-ориентированную модернизацию экономики региона (на примере региона рекреационно-туристской специализации)» (№ гос. регистрации 0261-2016-0003).

² В мае 2009 г. Указом Президента РФ № 536 были утверждены «Основы стратегического планирования

в Российской Федерации», которые вышли с грифом «Для служебного пользования» и не получили широкого практического применения, хотя и способствовали дальнейшему развитию системы стратегического планирования. Характерной особенностью данного документа является то, что он был разработан и принят в целях реализации государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и базируется на фундаментальном положении о взаимосвязи и взаимозависимости устойчивого развития государства и обеспечения национальной безопасности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабич, М. Е. Стратегическое планирование развития курортов Российской Федерации / М. Е. Бабич // Административное право. – 2017. – № 3 (186). – С. 103–110.
2. Воронцова, А. А. Стратегическая экологическая оценка в реалиях российского законодательства / А. А. Воронцова, Н. М. Заславская // Экологическое право. – 2016. – № 6. – С. 15–22.
3. Выпханова, Г. В. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования / Г. В. Выпханова, Н. Г. Жаворонкова // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 24–28.
4. Долинина, Ю. Введение в стратегическую экологическую оценку. Международные документы. Правовые основы для СЭО в российском законодательстве и перспективы его развития / Ю. Долинина. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.opamur.ru/wp-content/uploads/2016/06/3_Введение-в-СЭО_Долинина_23-июня-2016_Благовещенск.pdf (дата обращения: 23.10.2016). – Загл. с экрана.
5. Келер, Я. Институционально-ориентированное изучение проблем устойчивого развития горных территорий / Я. Келер, А. Н. Гуня, Т. З. Тенов // Устойчивое развитие горных территорий. – 2017. – Т. 9, № 2 (23). – С. 152–162. – DOI: 10.21177/1998-4502-2017-9-2-152-162.
6. Липина, С. А. Стратегическое планирование в субъектах Российской Федерации: Методологические основы и методические рекомендации / С. А. Липина, О. О. Смирнова // Региональная экономика. Юг России. – 2017. – № 1 (15). – С. 25–35. DOI: 10.15688/re.volsu.2017.1.3.
7. Маковкина, С. А. Методические рекомендации по совершенствованию системы стратегического планирования социально-экономического развития крупных муниципальных образований РФ / С. А. Маковкина // Муниципальная экономика и управление. – 2014. – № 1 (6). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2014/01/6/1> (дата обращения: 03.10.2016). – Загл. с экрана.
8. Матова, Н. И. Анализ эколого-экономических интересов субъектов туристической индустрии, формирующих организационно-экономические и институциональные предпосылки перехода рекреационных регионов к «зеленой» экономике / Н. И. Матова // Туризм: право и экономика. – 2017. – № 3. – С. 25–29.

9. Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации : утв. приказом Министерства экономического развития РФ от 23.03.2017 г. № 132 // Министерство экономического развития Российской Федерации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/StrategTerPlanning/komplstplanning/docs/2017290304> (дата обращения: 16.11.2017). – Загл. с экрана.

10. Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, плана мероприятий по ее реализации, организации мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации: Проект // Министерство экономического развития Российской Федерации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160714> (дата обращения: 16.07.2016). – Загл. с экрана.

11. Мишулина, С. И. Место экологической безопасности в российской системе стратегического целеполагания / С. И. Мишулина // Экологическое право. – 2017. – № 1. – С. 39–43.

12. Мишулина, С. И. Механизмы согласования интересов природопользователей в ходе реализации инвестиционных проектов в регионах рекреационной специализации / С. И. Мишулина // Туризм: право и экономика. – 2017. – № 1. – С. 12–17.

13. О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию : указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=233558#07876043247841256> (дата обращения: 13.11.2016). – Загл. с экрана.

14. Олейник, О. С. Институциональное обеспечение процесса стратегического планирования в Российской Федерации / О. С. Олейник, М. П. Придачук // Региональная экономика. Юг России. – 2017. – № 1 (15). – С. 47–56. – DOI: 10.15688/re.volsu.2017.1.5.

15. Основы экологической политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012 г. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/d/15177> (дата обращения: 18.10.2017). – Загл. с экрана.

16. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 1. – Ч. 2.

17. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26. – Ч. 1.

18. Стратегическое планирование в Российской Федерации: состояние методического обеспечения. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г.

№ 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»): препринт WP8/2016/02 / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластихина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – 60 с. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»).

19. Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации : утв. приказом министерства регионального развития РФ от 27.02.2007 г. № 14. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=390023#01712208594396153> (дата обращения: 24.09.2016). – Загл. с экрана.

20. Фролов, Д. П. Стратегическое планирование экологического развития Юга России: принципы, анализ, предложения / Д. П. Фролов, А. С. Стрекалова // Региональная экономика: теория и практика. – 2015. – № 19 (394). – С. 2–11.

21. Scherbina, V. G. System Approach in Environmental Risk Assessment of Suburban Ecosystems on the Sochi Coast / V. G. Scherbina, N. K. Gudkova // European Geographical Studies. – 2016. – № 4 (12). – P. 152–159. – DOI: 10.13187/egs.2016.12.152.

REFERENCES

1. Babich M.E. Strategicheskoe planirovanie razvitiya kurortov Rossijskoj Federacii [Strategic planning of development of resorts of the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo* [Administrative law], 2017, no. 3 (186), pp. 103-110.

2. Voroncova A.A., Zaslavskaya N.M. Strategicheskaya ekologicheskaya ocenka v realiyah rossijskogo zakonodatel'stva [Strategic Environmental Assessment in the Context of the Russian Legislation]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law], 2016, no. 6, pp. 15-22.

3. Vyphanova G.V., Zhavoronkova N.G. Gosudarstvennaya ekologicheskaya politika i dokumenty strategicheskogo planirovaniya [State Ecological Policy and Documents of Strategic Planning]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 2016, no. 3, pp. 24-28.

4. Dolinina Yu. *Vvedenie v strategicheskuyu ekologicheskuyu ocenku. Mezhdunarodnye dokumenty. Pravovye osnovy dlya SEHO v rossijskom zakonodatel'stve i perspektivy ego razvitiya* [Introduction to strategic environmental assessment. International instrument. Legal framework for SEA in Russian legislation and prospects for its development]. URL: http://www.opamur.ru/wp-content/uploads/2016/06/3_Vvedenie-v-SEHO_Dolinina_23-iyunya-2016_Blagoveshchensk.pdf.

5. Kyoler Ya., Gunya A.N., Tenov T.Z. Institucional'no-orientirovannoe izuchenie problem ustojchivogo razvitiya gornyh territorij [Institution centred study of problems of sustainable development of

mountain territories]. *Ustojchivoe razvitie gornyh territorij* [Sustainable development of mountain territories], 2017, vol. 9, no. 2 (23), pp. 152-162. DOI: 10.21177/1998-4502-2017-9-2-152-162.

6. Lipina S.A., Smirnova O.O. Strategicheskoe planirovanie v subektah Rossijskoj Federacii: Metodologicheskie osnovy i metodicheskie rekomendacii [Strategic Planning In Subjects of the Russian Federation: Methodological Bases And Methodical Recommendations]. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], 2017, no. 1 (15), pp. 25-35. DOI: 10.15688/re.volsu.2017.1.3.

7. Makovkina S.A. Metodicheskie rekomendacii po sovershenstvovaniyu sistemy strategicheskogo planirovaniya social'no-ekonomicheskogo razvitiya krupnyh municipal'nyh obrazovanij RF [Methodological recommendations on improving the system of strategic planning of social-economic development of large municipal entities in the RF]. *Municipal'naya ekonomika i upravlenie* [Municipal economy and administration], 2014, no. 1 (6). URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2014/01/6/1>.

8. Matova N.I. Analiz ekologo-ekonomicheskikh interesov subektov turindustrii, formiruyushchih organizacionno-ekonomicheskije i institucional'nye predposylki perekhoda rekreativnyh regionov k «zelenoj» ekonomike [Analysis of Environmental and Economic Interests of Tourism Industry Subjects Creating Organizational, Economic and Institutional Prerequisites for Transfer of Recreational Regions to “Green” Economy]. *Turizm: pravo i ekonomika* [Tourism: law and economy], 2017, no. 3, pp. 25-29.

9. Metodicheskie rekomendacii po razrabotke i korrekcirovke strategii social'no-ekonomicheskogo razvitiya subekta Rossijskoj Federacii i plana meropriyatij po ee realizacii: utverzhdeny prikazom Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya RF ot 23 marta 2017 g. № 132 [Methodical recommendations about development and adjustment of strategy of social and economic development of the subject of the Russian Federation and the plan of actions for its implementation. Approved by the order of the Ministry of economic development of the Russian Federation of March 23, 2017, no. 132]. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii*. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/StrategTerPlanning/komplstplanning/docs/2017290304>.

10. Metodicheskie rekomendacii po razrabotke strategii social'no-ekonomicheskogo razvitiya subekta Rossijskoj Federacii, plana meropriyatij po ee realizacii, organizacii monitoringa i kontrolya realizacii strategii social'no-ekonomicheskogo razvitiya subekta Rossijskoj Federacii. Proekt [Methodical recommendations about development of strategy of social and economic development of the subject of the Russian Federation, the action plan on its implementation, the organization of monitoring and control of implementation of strategy of social and economic development of the subject of the

Russian Federation. Project]. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii* [Ministry of economic development of the Russian Federation]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160714>.

11. Mishulina S.I. Mesto ekologicheskoy bezopasnosti v rossijskoj sisteme strategicheskogo celepolaganiya [Environmental safety in the Russian system of strategic goal setting]. *Ekologicheskoe parvo* [Environmental Law], 2017, no. 1, pp. 39-43.

12. Mishulina S.I. Mekhanizmy soglasovaniya interesov prirodopol'zovatelej v hode realizacii investicionnyh proektov v regionah rekreacionnoj specializacii [Mechanisms of alignment of interests of natural resource users in the course of investment projects in the tourist areas]. *Turizm: pravo i ekonomika* [Tourism: law and economy], 2017, no 1, pp.12-17.

13. *O koncepcii perekhoda Rossijskoj Federacii k ustojchivomu razvitiyu: Ukaz Prezidenta RF ot 1 aprelya 1996 g. no 440* [On the Concept of transition of Russian Federation to sustainable development: the decree of the President of the Russian Federation from April 1, 1996 No. 440]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=233558#07876043247841256>.

14. Olejnik O.S., Pridachuk M.P. Institucional'noe obespechenie processa strategicheskogo planirovaniya v Rossijskoj Federacii [Institutional Ensuring of the Process of Strategic Planning in the Russian Federation]. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], 2017, no. 1 (15), pp. 47-56. DOI: 10.15688/re.volsu.2017.1.5.

15. *Osnovy ekologicheskoy politiki v oblasti ekologicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda: utverzhdeny Prezidentom Rossijskoj Federacii 30.04.2012 g.* [Fundamentals of ecological policy in the field of ecological development of the Russian Federation for the period till 2030. Approved by the President of the Russian Federation 30.04.2012 g.]. URL: <http://www.kremlin.ru/d/15177>.

16. O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta RF ot 31 dekabrya 2015 g. No 683 [Decree No. 683 of the President of the Russian Federation of 31 December 2015 on the national security Strategy of the Russian Federation]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* [Collection of legislation of the Russian Federation], 2016, no. 1, pt. II.

17. O strategicheskome planirovanii v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ [About strategic planning in the Russian Federation: The Federal law of June 28, 2014 № 172-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* [Collection of legislation of the Russian Federation], 2014, no. 26, pt. I.

18. Klimenko A.V., Korolev V.A., Dvinskih D.Yu., Rychkova N.A., Slastihina I.Yu. *Strategicheskoe planirovanie v Rossijskoj Federacii: sostoyanie metodicheskogo obespecheniya. Analiticheskij doklad (po rezul'tatam monitoringa realizacii Federal'nogo zakona ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ*

«O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii»). Preprint WP8/2016/02. [Strategic planning in the Russian Federation: state of methodological support. Analytical report (based on the results of monitoring the implementation of the Federal law of 28 June 2014 No. 172-FZ "About strategic planning in the Russian Federation"). Moscow, Higher school of Economics Publ., 2016. 60 p.

19. *Trebvaniya k strategii social'no-ekonomicheskogo razvitiya subekta Rossijskoj Federacii: utverzhdeny prikazom ministerstva regional'nogo razvitiya RF ot 27 fevralya 2007 g. No. 14.* [Requirements to strategy of social and economic development of the subject of the Russian Federation: approved by the order of the Ministry of regional

development of the Russian Federation of February 27, 2007 № 14]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=390023#01712208594396153>.

20. Frolov D.P., Strekalova A.S. Strategicheskoe planirovanie ekologicheskogo razvitiya Yuga Rossii: principy, analiz, predlozheniya [Strategic planning of ecological development of southern Russia's regions: principles, analysis, suggestions]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional Economics: theory and practice], 2015, no. 19 (394), pp. 2-11.

21. Scherbina V.G., Gudkova N.K. System Approach in Environmental Risk Assessment of Suburban Ecosystems on the Sochi Coast. *European Geographical Studies*, 2016, no. 4 (12), pp. 152-159. DOI: 10.13187/egs.2016.12.152.

METHODOLOGICAL SUPPORT OF STRATEGIC PLANNING GREENING

Svetlana Ivanovna Mishulina

Candidate of Economic Sciences, Leading Researcher,
Regional Economics Laboratory,
Sochi Scientific Research Center of the Russian Academy of Sciences
MISHulSV@yandex.ru
Teatral'naya St., 8A, 354000 Sochi, Russian Federation

Tatyana Ivanovna Bondarenko

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Department of Economic Theory and Investment,
Institute of Economics, Management and Business,
Kuban State Technological University
bonti@mail.ru
Moskovskaya St., 2, 350072 Krasnodar, Russian Federation

Abstract. The article analyses the current legal and regulatory background (laws, requirements, methodological recommendations) regulating the process of development and adjustment of socio-economic growth strategy of the RF entities focusing on the ecological paradigm of development in the documents. It is revealed that the current requirements and methodological recommendations do not direct the subjects of strategic planning to strategies development harmonizing relations between the environment, the economy and society and are not good for shaping the environmentally friendly development policy of various spheres (human capital, priority sectors and branches of economy, basic infrastructures, innovation system, etc.) agreed upon various management levels and types of activity as well as for wide social consensus on developmental priorities and setting the stage for cooperation of the state authorities and the main stakeholders of the regional sustainable development.

The recommended in methodological papers system of indicators of rational environmental management and ecological security in socio-economic growth strategies is unsystematic, fragmented, unspecific, permits numerous interpretations and subjective assessments. It is not integrated into the system indicating the development of the economy and society that avoids the very possibility to compare and coordinate the strategies of various management levels and its implementation results both horizontally and vertically.

The proposals on correction of methodological recommendations for the development of socio-economic growth strategies for the RF entities are worked out aimed at their greening and systematic solution approach to social, ecological and economic challenges.

Key words: strategic planning, sustainable development, methodological recommendations, strategic planning greening.