

## Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка)



**Тамара Витальевна  
УСКОВА**

доктор экономических наук, заместитель директора, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, tvu@vscc.ac.ru)



**Александр Николаевич  
ЧЕКАВИНСКИЙ**

научный сотрудник, и.о. заведующего лабораторией, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, Chan@bk.ru)

**Аннотация.** В статье обосновывается необходимость принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, характеризуются его достоинства. Вместе с тем фиксируется внимание на ряде не решенных в этом законе вопросов стратегического планирования в стране, даются предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства, связанного с организацией стратегического планирования.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, законодательные положения, механизмы реализации.

### 1. Общие положения

В настоящее время не во всех регионах и муниципалитетах России приняты стратегии долгосрочного социально-экономического развития. Во многих случаях между различными плановыми документами

(стратегии, концепции, программы и т.п.) не наблюдается взаимоувязки и координации, что приводит к срыву их исполнения и негативно отражается на эффективности управления территориями. Требуется четко определить общие векторы развития обо-

ронной, социальной, технологической и экономической сфер страны на долгосрочный период.

В связи с вышеуказанными обстоятельствами принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (далее ФЗ № 172) является необходимым шагом для формирования единой системы стратегического планирования, охватывающей федеральный, региональный и муниципальный уровни.

О целесообразности введения в нормативно-правовую базу данного закона высказались и некоторые российские ученые-экономисты. Так, заместитель директора Института экономики Карельского научного центра РАН Е.В. Жирнель отметил, что «закон вообще меняет положение дел в государственном и муниципальном управлении. Если раньше территориальное стратегическое планирование носило хаотичный характер по принципу «кто во что горазд», то в ближайшие годы в стране будет сформирована новая система стратегического планирования. Стратегии всех уровней будут увязаны между собой»<sup>1</sup>.

Доктор экономических наук, профессор Института экономики РАН О.С. Сухарев считает, что с принятием ФЗ № 127 появляется возможность «для воссоздания и эффективного функционирования системы планирования»<sup>2</sup>. При этом он обращает внимание на то, что позитивное влияние закона в перспективе определяется тем, как он будет реализовываться. По мнению О.С. Сухарева, формирование пропорций и структуры социально-экономической

системы по ее элементам и направлениям предполагает участие в этом процессе аналитиков, экономистов, модельщиков, математиков, ученых и т.д. И если организовать такую работу, то это будет способствовать развитию экономики России.

Как полагает политический консультант А. Вассерман, в России, в случае исполнения ФЗ № 127 всеми уровнями власти, возможно обеспечить повышение эффективности хозяйствования. На его взгляд, это обусловлено тем, что «единый план» содержит сведения о процессах, происходящих во всей технологической цепочке. Поэтому определение плановых ориентиров позволяет управленцу принимать обоснованные решения с меньшей затратой сил и большей точностью<sup>3</sup>. Однако А. Вассерман делает акцент на том, что для «жесткого планирования у государства недостаточно ресурсов». В настоящее время, когда производственные мощности в основном разделены между очень многими собственниками и государство напрямую контролирует лишь незначительную их часть, обеспечить уровень планирования, который был, например, в СССР, невозможно. Следовательно, нет уверенности в выполнении плана. Данную точку зрения поддерживает и директор Института проблем глобализации М. Делягин, одобряющий сам факт утверждения В.В. Путиным ФЗ № 127. В то же время, по мнению эксперта, без соответствующей организационной работы повысить эффективность экономики будет невозможно, а закон останется благим пожеланием, которых было уже много<sup>4</sup>.

Скепсис ряда экспертов относительно участия бизнес-структур в реализации стратегии, на наш взгляд, не вполне оправдан. Речь идет об индикативной форме

<sup>1</sup> Жирнель Е. Условий для инвестиционного бума в Карелии нет [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://vesti.karelia.ru/kapit/usloviy\\_dlya\\_investicionnogo\\_buma\\_v\\_karelii\\_net/](http://vesti.karelia.ru/kapit/usloviy_dlya_investicionnogo_buma_v_karelii_net/)

<sup>2</sup> Ермакова А., Игнатова К. Выполнять и перевыполнять: вернется ли правительство к «пятилеткам»? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rosinform.ru/2014/07/12/vypolnyat-i-perevopolnyat-pravitelstvo-vozvrachaetsya-k-pyatiletkam/>

<sup>3</sup> Все идет по плану [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nakanune.ru/articles/19178>

<sup>4</sup> Там же.

стратегического планирования, практика использования которого передовыми западными странами (Япония, Южная Корея, Франция и др.) доказала его эффективность. В отличие от свойственных централизованному хозяйствованию плановых директив, идущих сверху, индикативные планы не содержат обязательных заданий хозяйствующим субъектам и разрабатываются с участием и учетом предложений деловых кругов и научного сообщества.

Сама процедура подготовки плана преследует цель формирования общенационального консенсуса в отношении приоритетов социально-экономического развития страны и опирается на функционирование институтов социального партнерства. Индикативные планы не препятствуют свободному целеполаганию самостоятельно хозяйствующих субъектов, а выполняют для них функцию «маяков, высвечивающих перспективные направления экономической конъюнктуры и политики государства»<sup>5</sup>.

Кроме того, настоятельная необходимость создания в стране системы стратегического планирования, пронизывающей все уровни власти, многократно доказывалась ведущими отечественными учеными-экономистами (С.А. Глазьев, П.А. Минакир и др.)<sup>6</sup>.

## **2. Краткое содержание принятого закона**

ФЗ № 127 устанавливает в России правовые нормы стратегического планирования, координации государственного и муниципального стратегического управ-

ления и бюджетной политики. Он определяет полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, виды документов стратегического планирования и требования к их содержанию.

Предлагаемый законом подход к формированию системы государственного стратегического планирования можно признать удачным с точки зрения детального регулирования процесса утверждения перечня документов государственного стратегического планирования, согласования документов федерального и регионального уровней, распределения полномочий участников этого процесса, проведения контроля.

Безусловным достоинством проекта является закрепление статуса отраслевых документов стратегического планирования (ст. 11 гл. 3), к которым до этого времени в действующем законодательстве не было разработано единых требований.

Важно, что ФЗ № 127 предусмотрены нормы, согласно которым проекты документов государственного стратегического планирования подлежат общественному обсуждению и размещению в сети Интернет (ст. 13 гл. 3). Тем самым в разработке данных документов повышается роль общественных и научных организаций, объединений работодателей и профсоюзов, а также других активных участников гражданского общества.

## **3. Предложения по совершенствованию закона**

Отдельные положения анализируемого документа, на наш взгляд, требуют уточнения и доработки.

- Считаю необходимым в ст. 3 гл. 1 уточнить понятие стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (субъекта РФ, муниципального управления), определив ее как документ

<sup>5</sup> Глазьев С.Ю. Состоится ли в 1999-м переход к политике роста? // Российский экономический журнал. — 1999. — № 1. — С. 22–39; № 2. — С. 14–32.

<sup>6</sup> Глазьев С.Ю. О стратегии модернизации и развития экономики России в условиях глобальной депрессии // Экономика региона. — 2011. — № 2. — С. 14–27; Минакир П.А. Мифы и реальность пространственных экономических диспропорций // Федерализм. — 2011. — № 1. — С. 43–56.

стратегического планирования, в котором отражены не только приоритеты, цель и задачи управления, но еще и *механизмы и направления деятельности по их достижению*.

- Целесообразно **расширить полномочия органов государственной власти субъектов РФ** в сфере стратегического планирования в части обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых как на региональном, *так и на муниципальном уровне* (ст. 5 гл. 2). Иначе нарушаются базовые принципы разработки единой системы планирования.

- Желательно **пояснить, что разработчики ФЗ № 127 понимают под социально-экономической политикой и социально-экономическим развитием**, поскольку в ст. 8 гл. 3 данные категории разведены.

- Считаю необходимым **устранить «размытость» полномочий высшего исполнительного органа исполнительной власти субъекта РФ**, указав, *в чем конкретно заключается его участие в обеспечении реализации единой государственной политики* в сфере стратегического планирования (ст. 10 гл. 3).

- Важно в тексте закона **указать, что представляет собой схема развития** отраслей экономики (ст. 19 гл. 5) и **какую информацию должен содержать** данный документ.

- Для соблюдения принципа единства и целостности системы документов стратегического планирования полагаю необходимым **внести изменения** в ст. 28 гл. 7 ФЗ № 127, *четко определив период, на который принимаются государственные программы РФ*. Считаю также целесообразным **расширить перечень** документов стратегического

**планирования**, разрабатываемых на уровне субъекта РФ, *включив в него отраслевые документы стратегического планирования*.

- На наш взгляд, требуется **устранить противоречие**, заключающееся в том, что краткосрочные документы (ежегодное послание Президента РФ) в соответствии со ст. 15 гл. 4 являются основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития.

- Считаю необходимым **привести в соответствие содержание ст. 11 гл. 3 с положениями гл. 11**. В частности, в п. 5 ст. 11 гл. 3 ФЗ № 127 указано, что к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся стратегия социально-экономического развития, план мероприятий по ее реализации, прогноз социально-экономического развития на средне- и долгосрочный период, бюджетный прогноз и муниципальная программа. Вместе с тем в гл. 11 упоминаются лишь первые два вида вышеперечисленных документов. О содержании, порядке разработки и утверждения остальных информация отсутствует.

#### 4. Выводы

Принятие Федерального закона № 127, устанавливающего правовые основы стратегического планирования в России и обеспечивающего координацию государственного и муниципального управления и бюджетной политики, — требование времени. Вместе с тем, как мы полагаем, доработка закона с целью устранения выявленных недостатков будет способствовать повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования Российской Федерации.

Uskova T.V., Chekavinskii A.N.

## **Law on strategic planning in the Russian Federation: advantages and unresolved issues (expert evaluation)**

Tamara Vitalyevna Uskova – Doctor of Economics, Deputy Director, Federal State-Financed Scientific Institution the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russia, tvu@vscc.ac.ru)

Aleksandr Nikolaevich Chekavinskii – Research Associate, Acting Head of the Laboratory, Federal State-Financed Scientific Institution the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russia, Chan@bk.ru)

**Abstract.** The article substantiates the necessity to adopt the federal law “On strategic planning in the Russian Federation” as of June 28, 2014, no. 172-FZ and reveals its advantages. At the same time, it draws attention to a number of strategic planning issues, not stipulated by the law, and suggests measures for further improvement of the legislation.

**Key words:** strategic planning, legislation, implementation mechanisms