

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ  
«О стратегическом планировании в Российской Федерации»

### 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 оборонной, социальной, технологической и экономической сфер страны на долгосрочный период.

В связи с вышеуказанными обстоятельствами принятие Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (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, зам. 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

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

«для воссоздания и эффективного функционирования системы планирования»<sup>2</sup>. При этом ученый 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.

Политический консультант А. Вассерман считает, что в России, в случае исполнения ФЗ № 127 всеми уровнями власти, возможно обеспечить повышение эффективности хозяйствования. По его мнению, 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 обращает внимание на то, 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 том, что план будет выполнен. Данную точку зрения поддерживает и директор Института проблем глобализации М. Делягин. Он одобряет сам факт утверждения В.В. Путиным ФЗ № 127. В то же время эксперт считает, что 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 реа-

---

<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

лизации стратегии, на наш взгляд, не вполне оправдан. Речь идет об индикативной форме 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 представленных материалов**

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

<sup>5</sup> Глазьев С.Ю. Состоится ли в 1999-м переход к политике роста? [Текст] // С.Ю. Глазьев // 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.

венного стратегического планирования можно признать удачным с точки зрения детального регулирования процесса и 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 повышается роль общественных и научных организаций, объединений работодателей и профсоюзов, а также других активных участников гражданского общества в разработке данных документов.

### 3. Замечания и предложения

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 стратегического планирования, в котором отражены не только приоритеты, цель и задачи управления, но еще *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 разра-

ботки 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.

- Считаем 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 полагаем необходимым внести изменения в ст. 28 Гл. 7 ФЗ № 127, четко определив период, на который принимаются Государственные программы РФ. Считаем 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 является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития.

- Считаем 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, разрабатываемых 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 упоминается

наются лишь первые два вида вышеперечисленных документов. О содержании, порядке разработки и утверждении остальных информация отсутствует.

#### **4. Выводы и рекомендации**

Принятие ФЗ № 127, устанавливающего правовые основы стратегического планирования в России и обеспечивающего координацию государственного и муниципального управления и бюджетной политики – требование времени. В то же время полагаем, что доработка закона по устранению выявленных недостатков будет способствовать повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования Российской Федерации.

Зам. директора д.э.н.

И.о. зав. отделом



Т.В. Ускова

А.Н. Чекавинский