

Роман ЛУГОВСКОЙ

ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

В статье изучено законодательство в области планирования социально-экономического развития в России. Выявлены основные недостатки системы государственного планирования социально-экономического развития. Предложены направления совершенствования системы государственной политики в области планирования социально-экономического развития России.

Ключевые слова: государственная политика, планирование, стратегия

Система планирования и прогнозирования сегодня — это важный элемент деятельности государственных органов власти, который должен быть ориентирован на улучшение качества жизни населения, определять основные направления различных сфер социально-экономической деятельности России и регионов, а также направлять бизнес-единицы на активизацию своего капитала в приоритетных направлениях, выбранных государственными органами власти.

В Советском Союзе действовали пятилетние планы, экономика была практически полностью огосударствленная, в связи с чем потребность в системе государственного планирования и прогнозирования была крайне необходима. Вместе с тем перестроечный период в России в связи с капиталистическими преобразованиями развалил систему государственных планов, государство практически полностью самоустранилось от экономического сектора, позволив коммерческим структурам самостоятельно регулировать спрос и предложение. Предприятия стали сами планировать свою деятельность, используя современные разработки в области менеджмента.

Планирование и прогнозирование в государственном секторе не перестает играть важной роли, но на современном этапе развития рынков, компаний, экономики в целом данное направление требует нового взгляда на порядок разработки. В первую очередь это связано со вступлением России в ВТО и постоянными изменениями внешней и внутренней среды, которые сегодня влияют на каждое из отечественных предприятий, требуя от государства поддержки. Во-вторых, нестабильность рынков, недавний мировой финансовый кризис, кризисные явления в европейских

странах, недостаток финансовых ресурсов для развития предприятий создают необходимость в спланированной государственной политике во всех отраслях. В свете этих факторов важным является определение возможных сценариев развития государственной политики, определение такой государственной стратегии, которая при минимальном использовании доступных средств позволяет получить наиболее высокие результаты, сохраняя при этом оптимальный баланс между экономическими успехами и социальными обязательствами.

Сегодняшнее законодательство в области планирования и прогнозирования социально-экономического развития страны, на наш взгляд, не отвечает в полной мере сегодняшним реалиям, в т.ч. с учетом вступления России в ВТО.

Таким образом, актуальность изучения проблемы формирования системы государственного планирования и прогнозирования социально-экономического развития (далее – СЭР) обусловлена переходом России от плановой экономики к рыночной и постоянно изменяющимися условиями хозяйствования.

Законодательное обеспечение системы планирования и прогнозирования социально-экономического развития в РФ

Разработкой программ СЭР, отраслевых планов, прогнозов и стратегий, как правило, занимаются исполнительные органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях. В особых мерах экономического регулирования на федеральном уровне нуждаются геополитически важные, но депрессивные (в силу их географического положения, климатических условий и иных объективных факторов) субъекты РФ, не имеющие возможности преодолеть существенное отставание в уровне СЭР от среднероссийского исключительно за счет собственных ресурсов. Разработка перечисленных документов должна осуществляться в определенной последовательности. Прежде всего разрабатываются долгосрочные прогноз и концепция СЭР РФ. Они определяют основные положения среднесрочного прогноза.

Рассмотрим основные нормативно-правовые акты Российской Федерации, на основе которых сегодня формируется система государственного планирования в Российской Федерации, прежде всего это Федеральный закон № 115-ФЗ¹ о госпланировании и Постановление Правительства РФ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»².

ФЗ-115 определяет цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития РФ и программ социально-экономического развития РФ, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ. Закон определяет правомерность применения в российской экономике терминов «прогноз», «концепция»,

¹ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Правовая база Консорциум-Кодекс, ЗАО «Кодекс».

² Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

«план». Однако он практически не затрагивает вопросы технологий планирования, в т.ч. по отраслям и различным сферам деятельности.

Постановление Правительства РФ № 594 утверждает порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация. Данный порядок разработан Правительством на основании ст. 2 Федерального закона от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует РФ, представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития РФ. Инициаторами постановки проблем для решения программными методами на федеральном уровне могут выступать любые юридические и физические лица. Положительным моментом является то, что в Порядке разработки полностью прописаны разделы, которые должны быть в федеральной целевой программе, а также их содержание³.

Тем не менее, программы должны формироваться на основе стратегических плановых документов, как, например, концепции социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, а также долгосрочных стратегий развития отраслей, которые в настоящее время имеют свои недостатки и будут рассмотрены нами в следующем разделе.

Проблемы формирования системы планирования социально-экономического развития в России

Из анализа основных федеральных нормативно-правовых актов, рассмотренных нами выше, мы видим, что система планирования не сбалансирована, предоставляет неоправданно значительные полномочия исполнительным органам государственной власти, что привело к ряду серьезных проблем.

Для начала рассмотрим Концепцию социально-экономического развития РФ до 2020 г.⁴ (Концепция 2020). Такой стратегически важный и основной документ, на основании которого формируется среднесрочный прогноз СЭР РФ, не утвержден соответствующим Федеральным законом и даже не постановлением Правительства РФ, а всего лишь распоряжением, что может свидетельствовать об отношении Правительства РФ к значимости нормативно-правового акта. В разделе 3 Концепции 2020 «Целевые ориентиры» мы сразу же отмечаем, что стратегической целью является не улучшение качества жизни человека, а экономическое и социальное развитие России. Хотя, логично предположить, что главная и конечная цель социально-экономического развития должна была бы быть —

³ Луговской Р.А., Сорокина М.В. Государственная политика в сфере торговли: разработка и реализация: Монография / СПбТЭИ. СПб.: ТЭИ, 2012.

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

улучшение качества жизни населения. Основными слагаемыми качества жизни являются: повышение уровня жизни населения, улучшение условий труда и быта, здоровья населения страны и тем самым увеличение продолжительности активной фазы его жизни, что невозможно осуществить без развития экономического и социального развития.

Существующие стратегии, программы и планы зачастую несогласованны, что приводит к отрицательным результатам их выполнения⁵. Например, в настоящее время действуют:

- Указ Президента РФ от 09.06.2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года»;
- Указ Президента РФ от 13.04.2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Приказ Минприроды России (Министерства природных ресурсов и экологии РФ) от 06.04.2004 г. № 323 «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов»;
- Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2010 г. № 2205-р «Об утверждении Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года».

Мы сразу отмечаем, что стратегии утверждены различными нормативно-правовыми актами и разными ведомствами, кроме этого, последняя стратегия развития морской деятельности разработана до 2030 г., хотя Концепция долгосрочного СЭР РФ лишь до 2020 г. Аналогичные вопросы возникают к федеральным программам, в т.ч. и целевым, все они утверждались в разное время и разными нормативно-правовыми актами (постановлениями или распоряжениями Правительства РФ), что, очевидно, и приводит в некоторых случаях к несогласованным действиям.

Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596⁶ определен порядок разработки прогноза СЭР. Отметим, что по данному документу прогноз СЭР в РФ осуществляется преимущественно федеральными министерствами, Центральным банком РФ и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, т.е. не совсем ясно, какова роль региональных государственных органов власти. На наш взгляд, наиболее целесообразным было бы получать предварительную информацию о прогнозах СЭР регионов, аккумулировать ее и при необходимости корректировать, формируя тем самым наиболее реалистичные сценарные прогнозы. Разработка сценарных условий и основных параметров прогноза, по нашему мнению, недостаточно детализирована и может не дать необходимого представления о СЭР. Так, например, Министерство сельского хозяйства предоставляет лишь пред-

⁵ *Луговской Р.А., Цветкова Т.Б.* Планирование и государственное регулирование социально-экономического развития России. Изд-во РГГМУ, 2011.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» // Правовая база Консорциум-Кодекс, ЗАО «Кодекс».

варительные показатели прогнозируемых в очередном финансовом году и плановом периоде:

- объема производства и реализации табачной продукции и пива, в т.ч. подлежащих обложению акцизами (с расшифровкой необлагаемого объема производства и реализации);
- цен реализации табачной продукции и пива (для подакцизной продукции, в отношении которой установлены адвалорные или комбинированные ставки акцизов).

Хотя Министерство сельского хозяйства РФ могло бы предоставить и информацию о планируемых показателях по реализации зерна и другой сельскохозяйственной продукции. Министерство промышленности и торговли РФ представляет в Министерство экономического развития РФ и Министерство финансов РФ предварительные показатели прогнозируемых в очередном финансовом году и плановом периоде объема производства и реализации продукции по видам деятельности, относящимся к отраслям, для которых в установленном порядке утверждены отраслевые стратегии развития. Мы полагаем, что целесообразно было бы рассматривать все отрасли.

Стоит отметить, что использование термина «стратегия» в отсутствии законодательно закреплённой терминологии на сегодняшний день не совсем корректно⁷.

В соответствии с письмом Минэкономразвития России от 17.11.2010 г. № 21931–АК/Д03⁸ выделялся прогноз СЭР России как инновационный, в то же время в 2011 г. был утвержден приказ Минэкономразвития России от 21.02.2011 г. № 57 «Об организации в Минэкономразвития России работы по разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года», который предполагал его завершение к концу 2011 г., но прогноз СЭР до 2030 г. так и не был утвержден, возможно, это связано с вышеуказанным Указом Президента РФ № 596.

По информации Минэкономразвития России от 12.09.2012 г. разработан прогноз СЭР РФ на среднесрочную перспективу, но не утвержден постановлением Правительства РФ⁹. Важной мы бы хотели отметить преамбулу прогноза, в которой отмечено, что прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. разработан на основе одобренных Правительством РФ сценарных условий СЭР РФ, исходя из ориентиров, приоритетов СЭР, сформулированных в Концепции долгосрочного СЭР РФ на период до 2020 года, указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. и задач, поставленных в Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г., в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2013–2015 гг. Как мы видим, положительным

⁷ Луговской Р.А., Сорокина М.В. Указ. соч.

⁸ Письмо Минэкономразвития России от 17.11.2010 г. № 21931–АК/Д03 «О проекте инновационного (основного) варианта долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Правовая база Консорциум-Кодекс, ЗАО «Кодекс».

⁹ Информация Минэкономразвития России от 12.09.2012 г. «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014–2015 годов» // Правовая база Консорциум-Кодекс, ЗАО «Кодекс».

моментом является концентрирование внимания на Концепции долгосрочного СЭР РФ и Послании Президента РФ, а Президент РФ в свою очередь в соответствии с Конституцией РФ определяет внутреннюю и внешнюю политику страны¹⁰.

Важными также являются решения Коллегии ЕЭК (Евразийской экономической комиссии) от 11.12.2012 г. № 269 и от 25.06.2013 г. № 134.

Так, на 2013 г. и на период 2014–2016 гг. установлены интервальные количественные значения внешних параметров, используемые при разработке официальных прогнозов социально-экономического развития государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства. Отметим показатель «темпы развития мировой экономики», ежегодный прирост которого закладывается в среднем 4%. Таким образом, мы в некоторой степени теряем свою самостоятельность даже в выборе темпов развития, интегрируясь в мировую экономику и вступив во Всемирную торговую организацию (далее – ВТО)¹¹.

Важным вопросом является проблема организационной структуры, полномочий и ответственности органов государственной власти в РФ.

Организационная структура государственного планирования представляет собой многоуровневую систему взаимодействия органов власти с соответствующим распределением федеральных и региональных полномочий и ответственности.

Условно, процесс принятия решений в области планирования и прогнозирования социально-экономического развития РФ можно изобразить следующим образом (см. рис. 1).

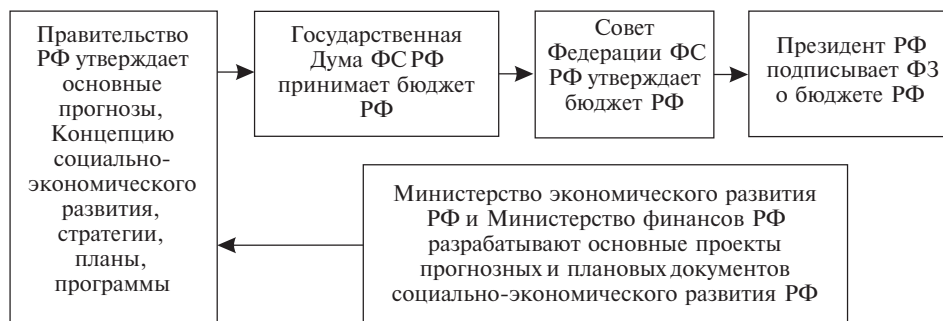


Рис. 1. Процесс принятия решения органами государственной власти РФ при выработке государственной политики в области планирования социально-экономического развития

¹⁰ Там же.

¹¹ Решение Коллегии ЕЭК (Евразийской экономической комиссии) от 11.12.2012 г. № 269 «О Порядке согласования интервальных количественных значений внешних параметров, используемых при разработке официальных прогнозов социально-экономического развития государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства» // Правовая база Консорциум-Кодекс, ЗАО «Кодекс». Решение Коллегии ЕЭК от 25.06.2013 г. № 134 «Об установлении на 2013 год и на период 2014–2016 годов интервальных количественных значений внешних параметров, используемых при разработке официальных прогнозов социально-экономического развития государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства» // Правовая база Консорциум-Кодекс, ЗАО «Кодекс».

Решения Президента РФ определяют основные направления внешней и внутренней политики государства, а, следовательно, и развитие бизнеса по ключевым направлениям. Через полномочных представителей Президента РФ обеспечивается реализация конституционных полномочий главы государства на территории каждого из семи федеральных округов. При каждом представителе Президента функционирует специальный Совет с совещательной функцией, рассматривающий важнейшие вопросы федерального и регионального значения.

Министерства, которые входят в состав Правительства РФ, — высшего исполнительного органа государственной власти РФ, осуществляют выработку основ планирования и прогнозирования в соответствующих отраслях. Особо отметим, что Федеральный закон № 115 и законопроект № 143912-6 дают полную свободу действий исполнительным органам государственной власти на федеральном и региональном уровнях при разработке, корректировке и утверждении прогнозов, концепций, программ СЭР РФ, которые разрабатываются в порядке, утвержденном Правительством РФ. Государственная Дума ФС РФ практически не участвует в процессе прогнозирования и планирования СЭР РФ. В структуре Государственной Думы даже нет Комитета по планированию. Значение законодательного органа сводится к принятию бюджета¹².

Даже поверхностный анализ государственной политики в области планирования и прогнозирования СЭР РФ свидетельствует о наличии ряда серьезных недостатков, выделим некоторые из них:

- отсутствие целостной системы государственного планирования;
- нарушение принципа распределения властей;
- отсутствие в понятийном аппарате термина «стратегия» и прочее.

Некоторые механизмы совершенствования системы планирования социально-экономического развития в России

Совершенствование системы планирования социально-экономического развития РФ представляется нам одной из самых сложных задач, тем не менее, уже некоторые шаги делаются и органами государственной власти.

В 2012 г. Президент РФ подписал Указ от 07.05.2012 г. № 596¹³. Данный Указ — это попытка изменить сложившуюся ситуацию в области государственного планирования. Так, наряду с количественными и качественными поручениями Правительству РФ отмечена необходимость принятия федерального закона о государственном стратегическом планировании. К сожалению, даже из данного пункта

¹² Анализ, прогнозирование и регулирование социальной устойчивости регионов: Коллективная монография / ФГБОУ ВПО «СПбТЭУ» / под общ. ред. Н.В. Панковой. СПб.: Лема, 2012.

¹³ Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Правовая база Консорциум-Кодекс, ЗАО «Кодекс».

следует, что среднесрочное и краткосрочное планирование не затрагивается в полной мере.

Правительство РФ в соответствии с Указом Президента РФ внесло в Государственную Думу РФ законопроект № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании», который был принят 21 ноября 2012 г. в первом чтении. Среди положительных моментов можно выделить наличие понятийного аппарата, появилось определение термина «государственное стратегическое планирование», комплексное решение проблем, учет долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планирования.

Среди отрицательных сторон мы можем выделить отсутствие проработанных направлений СЭР для обязательной разработки органами государственной власти, например, сфер деятельности, в которых обязательно должны быть утверждены стратегии. Кроме этого, практически все вопросы по разработке и утверждению отданы государственным органам исполнительной власти.

Таким образом, мы сталкиваемся с новыми проблемами в процессе совершенствования законодательства.

Для решения указанных проблем мы предлагаем задействовать следующие механизмы.

Первое. Необходимо существенно доработать проект ФЗ № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании», в частности, указать в нем:

- необходимость утверждения Концепции стратегического СЭР РФ соответствующим Федеральным законом, который должен быть основой для всех плановых нормативно-правовых актов. В такой Концепции должны быть отражены основные отрасли, требующие разработки стратегий, а также более подробно описаны процессы среднесрочного и краткосрочного планирования, учтены вероятностные прогнозы регионов, а также развития мировой экономики;
- необходимость утверждения долгосрочных стратегий развития отраслей, долгосрочных федеральных целевых программ, долгосрочных программ развития регионов, а также среднесрочной программы СЭР РФ также соответствующими Федеральными законами;
- главную цель долгосрочной (стратегической) Концепции СЭР, как улучшение качества жизни человека.

Второе. Целесообразно расширить классификацию сроков государственного планирования, предусмотрев стратегическое планирование на срок более 10 лет, долгосрочное — на срок от 5 до 10 лет, среднесрочное — от 1 до 5 лет и краткосрочное — до 1 года.

Третье. Необходимо предусмотреть систему мониторинга, оценки и ответственности за реализацию госполитики в области государственного планирования, а также отдельных программ и стратегий, которые в своей совокупности должны стремиться к достижению целей Концепции долгосрочного СЭР.

Таким образом, схематично систему государственного планирования СЭР РФ можно представить таким образом (см. рис. 2).



Рис. 2. Система государственного планирования СЭР РФ

По нашему мнению, Концепция СЭР РФ, утверждаемая Федеральным законом, должна быть основным нормативно-правовым актом в сфере государственного планирования, базирующаяся на соответствующем прогнозе. Долгосрочные стратегии и программы, а также программа СЭР на среднесрочную перспективу, должны формироваться для достижения целей и задач Концепции СЭР РФ и также утверждаться Федеральными законами. Правительство РФ должно формировать адекватные среднесрочные и краткосрочные планы и программы, необходимые для реального достижения желаемого будущего.

* * *

Мы убеждены, что передача полномочий органам законодательной власти РФ в области принятия и утверждения стратегических и долгосрочных плановых документов позволит разделить ответственность за реализацию государственной политики в стране с исполнительной ветвью власти. Если исполнительные органы государственной власти будут утверждать среднесрочные программы, которые не будут способствовать достижению стратегической Концепции, то законодательная власть сможет на это указать и постараться добиться приведения программно-плановых документов в соответствие. Как показывает практика, в органах исполнительной государственной власти аппарат министерств меняется чаще, чем депутаты Государственной Думы ФС РФ, т.е. возникает вопрос ответственности за принятые решения и утвержденные планы и программы. Логично предположить, что

утвержденные законом плановые документы новый созыв депутатов Государственной Думы может корректировать, Президент РФ, как лицо, определяющее внутреннюю и внешнюю политику, может согласиться и подписать изменения в законы. В случае недостижения плановых значений теоретически избиратели могут не проголосовать за тех или иных депутатов, как утративших доверие и не улучшивших качество жизни граждан, а вот с исполнительной властью все сложнее.

Именно Правительство РФ отвечает за саму реализацию программ, которые должны улучшать и качество жизни людей, и экономическое и социальное развитие страны, но за 5 лет Правительство, как правило, меняется, что приводит к затруднению оценки его работы. Тем не менее, как один из вариантов, мы можем рассмотреть после ежегодного отчета Правительства РФ и Послания Президента РФ, в ходе которых подводятся определенные итоги СЭР РФ и можно оценить эффективность работы Правительства РФ. По результатам этих итогов в рамках действующего законодательства депутаты Государственной Думы могут выразить недоверие Правительству РФ, либо Председатель Правительства РФ — снять соответствующего министра с должности, либо Президент — отстранить Председателя Правительства РФ. В то же время для принятия такого решения необходимы и критерии, по которым может оцениваться работа Правительства РФ по достижению целей стратегической Концепции СЭР РФ, работа над которыми будет продолжена.

Проведенное нами исследование представляется нам актуальным и своевременным. Мы убеждены, что государственная политика в области планирования и прогнозирования СЭР РФ только начинает реформироваться, существующее законодательство в области государственного планирования не отвечает современным реалиям. Система государственного планирования и прогнозирования СЭР, на наш взгляд, требует существенного переосмысления и новых подходов. Предложенные нами рекомендации могут способствовать более эффективному формированию системы планирования в России.