



УДК 338.262.7

О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

МУХЕТДИНОВА НАДЕРЯ МУХТЕРОВНА

доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, эксперт Комитета Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, Москва, Россия

E-mail: mnaderam@gmail.com

АННОТАЦИЯ

Формирование в России системы государственного стратегического планирования, отвечающей современным реалиям, выступает для нашей страны жизненной необходимостью. В ходе рыночных преобразований 1990-х гг. перестала использоваться система централизованного планирования, были утрачены методология и технологии составления и реализации долго- и среднесрочных планов. Многие зарубежные страны, опираясь на советский опыт, наряду с рыночными регуляторами широко применяют систему государственного регулирования экономики, включающую централизованное прогнозирование, планирование и программирование социально-экономических процессов. В последние десятилетия применение методов индикативного планирования трансформировалось в использование программных методов управления экономикой.

В статье проведен анализ содержания законопроекта «О стратегическом планировании в Российской Федерации», подготовленного ко второму чтению в Государственной Думе. Он закладывает законодательные основы формирования такой системы в стране. Рассмотрены задачи, решаемые законопроектом, вводимые им новые документы планирования – государственные программы и долгосрочная бюджетная стратегия, которые обеспечивают финансовую реализацию поставленных государством стратегических целей развития, а также проблемы программного управления и программного бюджета, выявившиеся в ходе рассмотрения проекта федерального бюджета на 2014–2016 гг. Уделено внимание такому важному аспекту, выявившемуся в ходе подготовки законопроекта, как согласование его позиций с Бюджетным кодексом РФ. Показаны средства достижения непротиворечивости законодательства. Сформулированы проблемы, которые необходимо решить в перспективе на основе принятия поправок после принятия законопроекта.

Ключевые слова: государственное стратегическое планирование; законопроект «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; документы стратегического планирования; государственные программы; долгосрочная бюджетная стратегия; программный бюджет.

LEGAL SUPPORT OF THE FORMATION OF A MODERN STRATEGIC PLANNING SYSTEM IN RUSSIA

NADERYA M. MUKHETDINOVA

ScD (Economics), full professor, Economist Emeritus of the Russian Federation, expert of the State Duma Committee on Economic Policy, Innovative Development and Entrepreneurship, Moscow, Russia

E-mail: mnaderam@gmail.com

ABSTRACT

The establishment of a modern state strategic planning system conformant to current realities is a matter of vital importance for Russia. During the transition to market economy in the 1990s the centralized planning system was abandoned, the methodology and technologies of development and implementation of long- and

mid-term plans were lost as well. Meanwhile, quite a number of foreign countries based on the Soviet planning experience are widely using government regulation of the economy, particularly centralized forecasting, planning and programming of socio-economic processes, along with market control tools. In the recent decades, usage of indicative planning methods has transformed into application of programming methods in steering the economy.

The article analyzes the draft law «Strategic planning in the Russian Federation» ready for the 2nd hearing in the State Duma, which creates a legal framework for emergence of an appropriate planning system in Russia. The analysis reviews objectives targeted by the draft law as well as new planning documents including state programs and the long-term budget strategy introduced to ensure the financial realization of the strategic development goals set by the state. The article focuses on the program management and program budget issues identified during the hearing of the draft federal budget for the 2014–2016. The author considers such an important aspect, spotted during the draft law preparation, as ensuring the draft law consistency with the Budget Code of Russia (including practical ways to maintain this). Issues to be solved by amendments after the draft law is adopted have been formulated.

Keywords: state strategic planning, draft law «Strategic planning in the Russian Federation», strategic planning documents, government programs, long-term budget strategy, program budget

В Государственной Думе России около полутора лет идет напряженная работа по подготовке к принятию проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании». Законопроект № 143912–6 был подготовлен Правительством РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (далее — Указ № 596)¹ и внесен в Государственную Думу 1 октября 2012 г., принят в первом чтении 21 ноября 2012 г. Ко второму чтению законопроекта поступило свыше 200 поправок, которые всесторонне рассматривала рабочая группа, включающая депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей научного и бизнес-сообщества. К концу 2013 г. законопроект под названием «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в целом подготовлен ко второму чтению². Принятие законопроекта предусмотрено в весеннюю (2014 г.) сессию работы Государственной Думы.

Формирование в России системы государственного стратегического планирования, отвечающей современным реалиям, выступает для нашей страны жизненной необходимостью. Советский Союз, как известно, был первой страной в мире, создавшей эффективную систему стратегического планирования, обеспечивающую высокие темпы развития экономики,

повышение технологического уровня производства и уровня жизни населения. Методология и технологии составления и реализации долго- и среднесрочных планов были утрачены в 1990-е гг. в ходе перехода России к рыночной модели развития.

Советский опыт, как известно, с той или иной степенью успешности был использован во многих зарубежных странах. Наряду с рыночными регуляторами за рубежом широко применяются систему государственного регулирования экономики, включающую централизованное прогнозирование, планирование и программирование социально-экономических процессов. Нестабильность мировой экономики подталкивает к большему признанию в мире роли стратегического планирования. В условиях длительного существования диспропорций, замедленного формирования новой рыночной макроструктуры обеспечить сбалансированность экономики можно только при сочетании рынка с планом. Положительные результаты такого взаимодействия достигнуты в КНР, Бразилии, Японии, Южной Корее [1, с. 157].

Во многих странах планирование является конституционно-правовым институтом (Испания, Португалия, ФРГ). В отдельных государствах принимаются законы о планировании (Ирландия). Во всех развитых государствах существует система органов, осуществляющих различные виды прогнозирования и планирования.

Наиболее развитая система индикативного планирования сложилась во Франции, Италии, Японии, Нидерландах, Мексике, Индии. Индикативный план включает формулировки

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». URL: <http://www.text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 25.12.2013).

² Текст законопроекта размещен на официальном сайте Государственной Думы. URL: [ttm://www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru) (дата обращения: 10.12.2013).

среднесрочных целей развития экономики, прогнозные показатели и тенденции, концептуальные алгоритмы преобразования структурных пропорций. Ключевые разделы плана касаются экономического роста, инвестиций, финансовых потоков, сбалансированности экономики, инфляции и конкуренции. В большинстве случаев стратегические задачи выражаются в конкретных (количественно определенных) плановых заданиях, но последние носят рекомендательный характер [2, с. 11–12].

Отметим, что в последние десятилетия во многих зарубежных странах применение методов индикативного планирования трансформировалось в использование программных методов управления экономикой, о чем речь пойдет ниже.

Многие ведущие российские экономисты подчеркивают, что в свете нарастающих угроз и вызовов без долгосрочного плана и долгосрочных механизмов его реализации Россия не сможет выстоять и сохраниться как великая держава [1, с. 156].

Начало формированию элементов системы долгосрочного планирования социально-экономического развития в постсоветской России было положено принятием в 1995 г. действующего до настоящего времени Федерального закона № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (далее — ФЗ № 115)³. За последние годы органами исполнительной власти освоена технология подготовки и принятия самых разнообразных стратегий, программ и концепций развития. Как правило, данные документы достаточно четко определяют цели, которые желательно достичь, описывают текущее состояние и выделяют проблемы, требующие решения. Однако слабым местом этих документов является отсутствие эффективных механизмов их практической реализации, достаточного финансового обеспечения, регулирования и контроля за выполнением мероприятий программ.

Положительным результатом многолетней работы по построению системы стратегического

планирования в стране является создание ее отдельных элементов: утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. (далее — Концепция-2020), установившая приоритеты развития, соответствующие перспективным направлениям становления нового технологического уклада; созданы стратегии развития субъектов Российской Федерации, реализуется 46 федеральных целевых программ. Приняты 40 из 43 государственных программ, которые будут являться центральным звеном создаваемой системы стратегического планирования. Регулярно разрабатываются документы среднесрочного и краткосрочного прогнозирования, образованы институты развития. Правительством России приняты и реализуются решения по структурно-технологической модернизации российской экономики. Однако многие из этих решений остаются нереализованными в условиях кризисного сжатия государственных доходов. В целом система стратегического планирования не срабатывает должным образом, из-за чего Россия упускает возможности опережающего развития отечественных технологий, которые входят в ядро нового технологического уклада и конкурентоспособны на мировом рынке.

Значительную активность в формировании стратегического планирования, несмотря на отсутствие федеральной законодательной базы, с начала 2000-х гг. проявили региональный и муниципальный уровни публичной власти России. В 2012 г. на XI Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: потенциал интеграции» отмечалось, что стратегии регионального развития разработаны во всех 83 субъектах Российской Федерации (утверждены были 70 из них). Однако стратегии субъектов Федерации чаще всего не интегрированы в процесс управления регионом, не говоря уже о связи с процессом управления федерального уровня. Проведенный на Форуме анализ готовности встраивания стратегий 16 субъектов Российской Федерации в единую систему стратегического планирования (по таким критериям, как этапы реализации стратегии, сценарии реализации и др.), показал, что ни одна из них не была к этому готова [2, с. 14–15].

Большая часть документов стратегического планирования регионов и муниципалитетов,

³ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

как показывает практика, имеет недостатки, общие с федеральными — слабую проработанность механизмов их практической реализации, отсутствие скоординированности, контроля и ответственности за достижение планируемых результатов.

Задачи, решаемые законопроектом «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Проект закона направлен на создание законодательных основ системы долгосрочного стратегического планирования, координацию государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, определяет полномочия федеральных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в данной сфере.

Стратегическое планирование определено как деятельность его участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития России, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, а также мониторингу и контролю реализации документов стратегического планирования, направленных на решение задач устойчивого социально-экономического развития страны, улучшение качества и уровня жизни населения, укрепление ее национальной безопасности.

Методология стратегического планирования, как показывает накопленный со второй половины XX в. опыт, предусматривает определенный набор документов и алгоритм действий:

- наличие системы долго-, средне- и краткосрочных прогнозов социально-экономического развития, выбор приоритетов технико-экономического развития, механизм и инструменты их реализации, включающие систему долгосрочных концепций, среднесрочных программ и индикативных планов, институты организации соответствующей деятельности, а также методы контроля и меры ответственности за достижение необходимых результатов;

- четкое целеполагание, в том числе — разделение целей, критериев успешности развития (фундаментальных целей, целей второго уровня

с измеримыми макроиндикаторами) и инструментальных целей;

- документы социально-экономического, отраслевого и территориального стратегического планирования, составляющие единый комплекс и разрабатываемые на общей методологической основе для обеспечения согласованности и иерархической взаимосвязки всех его элементов [3, с. 8].

Предмет правового регулирования законопроекта, как видно из вышеуказанного, является очень многоплановым, включает субъекты, отношения и интересы существующей в стране трехуровневой системы управления, затрагивает и предполагает внесение изменений в уже действующую нормативно-правовую базу, а также принятие новых правовых актов, регламентирующих порядок разработки документов планирования и прогнозирования. Это в определенной мере объясняет многочисленные замечания к законопроекту, которые стали поступать в Государственную Думу после его внесения Правительством России в октябре 2012 г., а также длительный и сложный период его подготовки ко второму чтению.

Рабочая группа в течение года внесла в законопроект серьезные изменения, учитывающие наиболее важные замечания, в результате которых он выглядит логически более стройным, конкретным, содержащим механизмы реализации его положений. Ко второму чтению изменилось название законопроекта, так как в него вошли вопросы регулирования общих принципов организации стратегического планирования на муниципальном уровне, который не входит в систему органов государственной власти. Более детально прописаны вопросы планирования пространственного развития, контроля реализации документов стратегического планирования.

Выделены уровни стратегического планирования, включая целеполагание как начальный уровень планирования (определение стратегических целей и приоритетов в сфере социально-экономической политики и обеспечения национальной безопасности государства, определение направлений реализации указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению).

В число участников системы стратегического планирования включен уполномоченный орган в сфере стратегического планирования (на всех

уровнях власти) — субъект, который будет осуществлять и координировать процесс планирования.

Повышена роль Президента России в стратегическом планировании, устранен пробел в первоначальной версии законопроекта, в котором отсутствовали полномочия Федерального Собрания в этом процессе.

По сравнению с ФЗ № 115 (его действие будет прекращено с принятием данного закона) в новом законопроекте более детально урегулированы процедуры стратегического планирования, утверждены перечни и согласованы документы стратегического планирования всех уровней власти, распределены полномочия участников этого процесса и определен порядок проведения стратегического контроля. Впервые предложена система мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования, в результате которого должна проводиться оценка эффективности и степени достижения целей социально-экономического развития, а также выработка мер по повышению эффективности системы стратегического планирования.

Формируемая законопроектом система долгосрочного стратегического планирования предусматривает разработку на федеральном, региональном и муниципальном уровнях комплекса взаимосвязанных документов.

Перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, показан в *таблице*.

Отметим, что в этом перечне в ходе доработки законопроекта появился ряд новых видов документов. На уровне целеполагания в перечень документов стратегического планирования включено ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Вместо разрабатывавшихся ранее концепций и программ социально-экономического развития предусмотрена разработка стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

Расширился и перечень документов, разрабатываемых на уровне прогнозирования. В него включены прогноз научно-технологического развития, а также стратегический прогноз Российской Федерации. Как отмечают специалисты, среднесрочный экономический прогноз

по существу уже представляет собой плановый документ, так как наряду с показателями индикативного или ориентирующего характера он содержит ряд директивных плановых показателей [4, с.146].

В перечень документов, разрабатываемых на уровне планирования и программирования, введен ряд новых документов территориального стратегического планирования, что имеет существенное значение для осуществления сбалансированного развития регионов и макрорегионов нашей страны.

В аспекте финансового обеспечения развития системы долгосрочного стратегического планирования трудно переоценить введение законопроектом таких документов, как государственные программы и долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации. Разработка стратегических документов развития должна быть скоординирована и подкреплена существующими финансовыми ресурсами государства.

Государственная программа Российской Федерации — это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики в одной или нескольких областях социально-экономического развития и национальной безопасности Российской Федерации.

Государственные программы являются уже практически действующим инструментом стратегического планирования. Нормативная и методологическая база для их разработки была сформирована в 2010 г. В мае 2013 г. необходимые концептуальные изменения были внесены в Бюджетный кодекс России: ст. 179 содержит нормы о порядке формирования, утверждения, объеме бюджетных ассигнований и оценке эффективности реализации государственных программ.

Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации разрабатывается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации на основе прогноза социально-экономического развития РФ с учетом стратегии социально-экономического развития России и иных документов стратегического

Таблица

Уровень стратегического планирования	Название документа
I уровень – целеполагание	<ul style="list-style-type: none"> • Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. • Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. • Стратегия национальной безопасности Российской Федерации
II уровень – прогнозирование	<ul style="list-style-type: none"> • Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации. • Стратегический прогноз Российской Федерации. • Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период. • Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период
III уровень – планирование и программирование	<ul style="list-style-type: none"> • Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации. • Государственные программы Российской Федерации, в том числе государственная программа вооружения, федеральные целевые программы. • Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации. • Отраслевые документы стратегического планирования. • Стратегия пространственного развития Российской Федерации. • Стратегия социально-экономического развития макрорегиона. • Доклад о результатах и основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти. • Схема территориального планирования Российской Федерации

Источник: составлено автором в соответствии с текстом законопроекта «О стратегическом планировании в Российской Федерации», подготовленного ко второму чтению.

планирования. Ее задачами являются определение возможностей государства по финансированию предлагаемых к реализации программ развития, увязка реализуемых госпрограмм по ресурсам с возможностями федерального бюджета.

Таким образом, эти два вида документов стратегического планирования будут обеспечивать координацию стратегического планирования и мер бюджетной политики, необходимость которой была особо отмечена в Указе № 596.

Долгосрочная бюджетная стратегия находится в стадии разработки. В Бюджетном кодексе РФ до настоящего времени не установлен ее статус. В целях устранения данного пробела Правительство России 12 декабря 2013 г. внесло в Государственную Думу проект федерального закона, дополняющий Бюджетный кодекс ст. 170.1, которая вводит и раскрывает содержание понятий «долгосрочное бюджетное планирование» и «бюджетная стратегия». Его принятие предусмотрено также в весеннюю сессию (2014 г.) работы Государственной Думы.

Таким образом, законопроект «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

определяет место и роль этих двух документов (государственных программ и бюджетной стратегии) в системе документов стратегического планирования, а Бюджетный кодекс РФ регулирует их финансово-бюджетные характеристики. Государственные программы, включая в себя те или иные стратегические задачи развития, установленные документами целеполагания, финансируются через бюджет, формирующийся по программному принципу. Критерием исполнения бюджета при этом становится уровень достижения целей социально-экономической политики, на финансовое обеспечение которых были направлены бюджетные средства.

В законопроекте установлена иерархия взаимоотношений основных документов стратегического планирования: документ целеполагания — стратегия социально-экономического развития Российской Федерации реализуется через документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, — государственные программы и бюджетную стратегию Российской Федерации. Как подчеркнул председатель Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам С. Рябухин, «долгосрочное

бюджетное планирование должно быть интегрировано в процесс формирования и реализации долгосрочной стратегии развития страны и обеспечивать сбалансированность стратегического планирования по ресурсам, привлекаемым для достижения долгосрочных целей государственной политики, механизмам и срокам их достижения» [2, с. 8].

Проблемы программно-управления и программно-бюджета. Наша страна находится на начальном этапе перехода на программное управление на основе государственных программ. Формирование перечня и разработка программ в целом закончены. Государственные программы Российской Федерации охватывают практически все сферы деятельности органов исполнительной власти и соответственно большую часть бюджетных ассигнований (58% в 2014 г.) и других материальных ресурсов. Они также объединяют регулятивные и финансовые инструменты для достижения поставленных в них целей.

Федеральными органами исполнительной власти — ответственными исполнителями государственных программ в настоящее время разрабатываются планы реализации государственных программ на трехлетнюю перспективу, которые должны обеспечить связь программно-целевого планирования с бюджетным процессом.

Начальная практика реализации государственных программ выявила ряд существенных недостатков в методологии их подготовки. Они наиболее явно проявились в ходе обсуждения проекта федерального бюджета страны на 2014–2016 гг., впервые подготовленного в программной структуре расходов по 39 госпрограммам, сгруппированным в аналитических целях по пяти направлениям⁴. Полноценная система государственных программ, позволяющая с помощью комплекса взаимоувязанных мероприятий и межотраслевого взаимодействия достигать поставленные цели и решать намеченные стратегические задачи социально-экономического развития страны, как показала практика, пока не сформирована.

Перечень государственных программ, утвержденный Правительством Российской Федерации, включает 43 госпрограммы. Из них на момент внесения проекта бюджета в Государственную Думу было утверждено 40 программ. Расходы на реализацию госпрограмм составляют лишь 58,5; 56,2 и 54,9% общего объема расходов федерального бюджета 2014–2016 гг. соответственно.

Цели, задачи, показатели госпрограмм не в полном объеме увязаны со стратегическими приоритетами, которые заявлены в Концепции-2020, другими документами Правительства Российской Федерации. Сроки реализации государственных программ существенно варьируют (от 5 до 18 лет), что затрудняет взаимоувязку содержащихся в них целей, задач и показателей. Выявился преимущественно отраслевой, ведомственный подход к формированию, недостаточны состав и уровень показателей, в том числе по сравнению с уже достигнутой лучшей мировой практикой. Государственные программы по ключевым секторам (инфраструктура, здравоохранение, образование, наука) были сформированы с финансированием, примерно на 1–1,5 трлн рублей превышающим объем их финансирования, заложенный в бюджете.

По итогам заседания Госсовета 4 октября 2013 г. Президент России В.В. Путин дал поручение Счетной палате Российской Федерации провести комплексный анализ государственных программ, включая оценку сбалансированности их целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также соответствия этих программ долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации. Становление программного метода управления, который в настоящее время широко используется во многих странах мира, происходило на протяжении длительного времени. Начало этому процессу положили США, где в 1960-е гг. были начаты реформы бюджетного процесса, ныне определяемые общим названием «планирование — программирование — бюджетирование» (ППБ) или «бюджетирование на базе осуществляемых программ» (*program budgeting*). Импульс реформе дали программы Министерства обороны, подготовленные исходя из поставленных целей и задач в соответствии с многолетним планом

⁴ Проблемы качества подготовки государственных программ детально обсуждались на заседании Государственного Совета 4 октября 2013 г. «О мерах по повышению эффективности бюджетных расходов». URL: <http://www.news.kremlin.ru/news/19359/> (дата обращения: 06.10.2013).

развития. Эти программы и были поставлены в центр бюджетного процесса США. С публикацией в 1965 г. Руководства ООН по программному бюджетированию роль его методов возросла, и они стали основой реформирования бюджетного процесса во многих странах [5, с. 230; 6, с. 3]. Программный бюджет отличается от традиционного тем, что все или почти все расходы государства включены в программы.

В настоящее время в мире не существует единой модели построения программного бюджета, но задача, которую он должен реализовать, состоит в обеспечении прочной связи между стратегическими планами государства и государственным бюджетом [6, с. 4]. Иными словами, программный бюджет выступает средством финансового обеспечения задач социально-экономического развития. С учетом первого опыта формирования программного бюджета России на 2014–2016 гг. и выявившихся при этом значительных проблем в нашей стране также следует ожидать определенного переходного периода к становлению качественного программного управления.

Выводы и перспективы. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о необходимости скорейшего принятия законопроекта «О стратегическом планировании в Российской Федерации», что позволит начать на его основе практическое движение к формированию единой системы планирования. Законодателями совместно с научно-экспертным сообществом проделана огромная содержательная работа.

Безусловно, модель стратегического планирования, формируемая законопроектом, далека от совершенства. Акцент в данной модели, как показано выше, сделан на программном подходе. Фиксируя противоречивость существующего состояния в этой сфере на законодательном уровне, он в первую очередь устанавливает систему документов, которые должны готовиться и координироваться при планировании на всех уровнях управления. Это означает, что пока предусматривается создание лишь некоторых элементов целостной взаимоувязанной системы стратегического планирования в Российской Федерации [7, с. 12].

Не все заслуживающие внимания предложения, которые поступили в Государственную Думу, и методологические подходы,

опубликованные в экономической литературе, включены на данном этапе в законопроект. По мнению академика С.Ю. Глазьева, в составе документов стратегического планирования должен быть индикативный план социально-экономического развития на трехлетний период, устанавливающий намечаемые показатели развития и систему мер по их достижению [3, с. 8].

Такой же позиции придерживается руководитель Центра финансовых исследований Института экономики РАН В.К. Сенчагов. Он полагает, что без разработки общенационального плана развития страны невозможно обеспечить взаимосвязь целей и ресурсов. Мнение о возможности решить эту задачу в рамках разработки долгосрочных государственных и целевых федеральных программ не подтвердилось практикой, поскольку в них выявились, как отмечено выше, значительные дисбалансы [1, с. 156].

Опыт развития Казахстана, который является лидером среди стран СНГ и Центральной Азии по экономическому росту и темпам экономических преобразований, убедительно подтверждает справедливость позиции данных экономистов. Успешно реализуемая в Казахстане Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию на 2010–2014 гг. является первым пятилетним индустриальным планом реализации 10-летней стратегии развития страны⁵.

Счетная палата России отмечает целесообразность определения перечня ключевых общегосударственных целей и задач, требующих поэтапного решения. Представляется, что такой Перечень национальных приоритетов должен относиться к уровню целеполагания в системе документов стратегического планирования и, возможно, выступать органической составной частью стратегии социально-экономического развития. Он позволил бы сформировать скоординированный и взаимоувязанный по целям, задачам и срокам полноценный комплекс крупномасштабных госпрограмм (или единую Государственную программу социально-экономического развития, состоящую из более конкретных программ) и сконцентрировать

⁵ Тезисы выступления министра индустрии и торговли Республики Казахстан А.О. Исекешева на заседании Правительства Республики Казахстан. Астана, 22 февраля 2010 года. URL: <http://www.thenews.kz/2010/02/24/265006.html>. (дата обращения: 08.01.2014).

ресурсы на их реализации в целях интенсификации социально-экономического развития страны, повышения ее устойчивости и безопасности.

В настоящее время, учитывая состояние экономики и качество государственного управления, видимо, дополнение документов целеполагания Перечнем основных социально-экономических проблем (задач), стоящих перед страной, и формирование общенационального индикативного плана развития, — это задача следующего этапа. Принятие законопроекта позволит упорядочить существующие документы и обеспечить движение вперед, овладевая теми инструментами, которые в нем предусмотрены. Предстоит масштабная разноплановая работа по совершенствованию государственных программ, обеспечению координации и непротиворечивости законодательства (с Бюджетным, Градостроительным кодексами России, массивом регионального законодательства), развёртыванию работы уполномоченного федерального органа по стратегическому планированию.

Комплекс этих и других вопросов может быть отработан путем внесения поправок после принятия законопроекта. Скорейшее принятие законопроекта «О стратегическом планировании в Российской Федерации», предусмотренного Указом № 596, обеспечит законодательную основу продвижения вперед в формировании важного институционального элемента системы государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сенчагов В.К. О формировании новой парадигмы бюджетной политики // Вопросы экономики. — 2013. — № 7. — С. 152–158.
2. Законодательное обеспечение государственного стратегического планирования. Процедуры и практика утверждения долгосрочных национальных стратегий в парламентах (сборник материалов). — М.: Издание Совета Федерации, 2013. — 65 с.
3. Глазьев С.Ю. Снова к альтернативной системе мер государственной политики модернизации и развития отечественной экономики (предложения на 2013 год) // Российский экономический журнал. — 2013. — № 3. — С. 3–37.
4. Клепач А.Н., Куранов Г.О. Развитие социально-экономического прогнозирования

и идеи А.И. Анчишкина // Вопросы экономики. — 2013. — № 8. — С. 143–155.

5. Белостоцкий А.А. Зарубежный опыт долгосрочного бюджетного планирования и прогнозирования // Вопросы экономики и права. — 2012. — № 1. — С. 227–230.
6. Малиновская О.В., Скобелева И.П. Основы становления программного бюджетирования в России // Финансы и кредит — 2013. — № 35 (563). — С. 2–13.
7. Глазьев С.Ю., Фетисов Г.Г. О стратегии устойчивого развития экономики России // Экономист. — 2013. — № 1. — С. 3–13.

REFERENCES

1. Senchagov V.K. On the Formation of a New Fiscal Policy Paradigm // Voprosy Ekonomiki (Problems of Economics). — 2013. — No. 7. — pp. 152–158 (in Russian).
2. Legislative Support of Government Strategic Planning. Procedures and Practices of Long-Term National Strategies Approval in National Parliaments (sourcebook). — Moscow: Federation Council Edition, 2013. — 65 pages (in Russian).
3. Glazyev S. Yu. Once Again to an Alternative System of State Policy Measures Towards Modernization and Development of the Domestic Economy (Proposal for 2013) // Rossiiskiy Ekonomicheskii Zhurnal (Russian Economic Journal). — 2013. — No. 3. — pp. 3–37 (in Russian).
4. Klepatch A.N., Kuranov G.O. Development of Socio-Economic Forecasting and Ideas of A.I. Anchishkin // Voprosy Ekonomiki (Problems of Economics). — 2013. — No. 8. — pp. 143–155 (in Russian).
5. Belostotsky A.A. Foreign Experience of Long-Term Budget Planning and Forecasting // Voprosy Ekonomiki i Prava (Problems of Economics and Law). — 2012. — No. 1. — pp. 227–230 (in Russian).
6. Malinowskaya O. V., Skobeleva I. P. Principles of Establishing Program Budgeting in Russia // Finansy i Kredit (Finance and Credit) — 2013. — No. 35 (563). — pp. 2–13 (in Russian).
7. On the Strategy of Sustainable Development of the Russian Economy // Economist. — 2013. — No. 1. — pp. 3–13 (in Russian).