

НУЖЕН ЛИ РОССИИ ГОСПЛАН, или СТРАСТИ ПО ПЛАНИРОВАНИЮ

О. О. Смирнова,

*экономист, лауреат Международной премии им. Н.Д. Кондратьева по экономике (2012 г.),
Советник Посольства Российской Федерации в Республике Беларусь,
руководитель экономической группы*

Дискуссия о том, нужно или не нужно государственное планирование в практике государственного управления, не утихает в России более 15 лет. Сторонники одной школы опираются на западную практику и берут за основу инструменты корпоративного управления, акцентируя внимание на прогнозном принципе планирования. Сторонники другой экономической школы восходят к традициям советского планирования и ставят во главу непрерывное индикативное планирование, согласованность стратегических документов федерального и регионального уровней на основе баланса интересов, базируясь на нормативном закреплении решений.

При этом разработка стратегических документов (стратегий, концепций, доктрин) то набирает популярность и носит массово-популистский масштаб, то данная волна спадает. Однако в целом, вне зависимости от популярности темы, в вопросе создания системы государственного стратегического планирования наблюдаются постоянные сбои и бессистемность. Привязки к бюджетному процессу у стратегических документов нет, и они часто противоречат друг другу. Характерным явлением стали факты, когда регионы включают в планы своего развития на своих территориях тех или иных инвестиционных проектов федерального значения, а федеральное профильное отраслевое ведомство, оперируя общими целевыми показателями своих стратегий (единиц на тысячу населения или на квадратный километр), никак не может определить, где строить данный объект: в районе Москвы, в Сибири или на Дальнем Востоке. Причем время и источники финансирования остаются до последнего момента тайной, а объекты прописаны в долгосрочных стратегиях, т.е. сроком до 10–15 лет.

Безусловно, мы не Китай, где среднесрочная стратегия составляет 30 лет, а долгосрочная – 50 лет и более. Но тщательно разобраться со стратегией и ворохом стратегических бумаг, хотя бы в российской среднесрочной перспективе (5–10 лет), – крайне необходимо.

Отношение к вопросу: «нужен или не нужен закон о государственном стратегическом планировании» на протяжении последних 10 лет похож на морские приливы и отливы. Волны популярности темы то на-

катывались, то терялись за другими проблемами в линейке новостей СМИ. Мы видели различные варианты законов в 2003 и в 2007 годах. Долго, до начала 2012 г., обсуждался проект закона 2009-го года с различными поправками к нему. Однако, в связи с тем, что особого заинтересанта в данном законе не было, то не было и битвы за необходимость такого документа, а очередные версии законопроекта до очередного поручения Правительства складывались на пыльную полку. При этом, практика перспективного планирования шла своим чередом: были документы под названием «прогноз» и «стратегия», в которых реально не было ни прогнозных, ни стратегических решений, глубоко научно обоснованных.

Наконец, в мае 2012 г. в вопросе необходимости рассматриваемого закона была поставлена точка: указом Президента Правительству Российской Федерации было поручено: «подготовить и внести до 1 октября 2012 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о государственном стратегическом планировании, предусматривающий координацию стратегического управления и мер бюджетной политики»¹.

Во исполнение поручения долгожданный документ 6 августа 2012 г. был размещен на сайте Минэкономразвития России.

Неравнодушные с замиранием сердца, затаив дыхание, приняли изучать документ.

А «замирать» было от чего. Тем же вышеназванным Ука-

* Прогнозирование в США считается одной из важнейших форм регулирования экономики. Особенности планирования в Японии в том, что правительство и предприниматели обычно учитывают многие рекомендации долгосрочных прогнозов и планов-программ. «Планирование социально-экономического развития» закреплено во многих конституциях стран Европы и других стран: Португалии, Испании, Венгрии, Швейцарской Конфедерации, Французской Республики, Итальянской Республики, в Основном Законе ФРГ, а также в Конституции Турецкой Республики.

зом были заданы такие показатели, как «создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году; увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 процентов внутреннего валового продукта к 2015 году и до 27 процентов

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

– к 2018 году; увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоёмких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте к 2018 году в 1,3 раз, а относительно уровня 2011 года; увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза, относительно уровня 2011 года».

Задача не из простых и, очевидно, что без координации усилий и планов отраслей, регионов, федеральной власти, бизнеса во времени и пространстве, а также соответствующего им движения финансовых потоков эту задачу не решить.

Особое внимание при прочтении проекта закона привлекают «реестры документов стратегического планирования». Причем, в отличие от предыдущих версий законопроектов, появилась детализация реестра документов (ст. 11 законопроекта): «на основе разрабатываемых участниками государственного стратегического планирования документов государственного стратегического планирования формируется реестр документов государственного стратегического планирования». Получается: написали новую стратегию без оглядки на прочие уже существующие утвержденные документы, утвердили, внесли в реестр, забыли.

А как же задекларированный на первых страницах законопроекта громкий лозунг о том, что «система государственного стратегического планирования – совокупность участников государственного стратегического планирования, взаимоуязванных документов государственного стратегического планирования». Где же, уважаемые авторы эта самая «взаимоуязвка» и описание порядка согласования?

Поскольку других инструментов координации документов (кроме встречающегося в ст. 3 законопроекта «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» слова «взаимоуязвка») в документе нет, не знаю, как у вас, дорогие читатели, но у меня такой «реестр» ассоциируется с пыльной полкой бумаг и тетрадкой с описью документов. Причем, знание вопроса подсказывает, что именно такая участь и ждет данный документ.

В этой связи мне хотелось бы спросить уважаемых чиновников, работавших на законопроектом: «Почему вам так не угоден российский опыт государственного планирования, накопленный в XX веке, и разработки руководителя Гарвардского проекта экономических исследований, Нобелевского лауреата В.В. Леонтьева, под руководством которого в США начали разрабатываться региональные балансы, а ООН, Всемирный банк и большая часть правительств различных стран взяли на вооружение отраслевой балансовый метод в качестве основного для развития экономики и бюджетной политики. Безусловно, математический аппарат 50–60-х гг. не позволял реализовать все идеи Нобелевского лауреата, но сегодня динамические модели и системы в экономике доступны и применяются во многих странах мира в целях государственного стратегического планирования.

Свести же всю эту важнейшую работу реестру документов – это вернуться в каменный век.

Вызывает вопрос и задекларированное «общественное обсуждение документов государственного стратегического планирования» (ст. 12 законопроекта). Дело в том, что примерный аналог – публичные слушания – в деталях регламентируется Градостроительным Кодексом, в котором детально указано, в каких случаях и кто инициатор, кто и как информирует и проводит слушания и проч. Однако, всем известно, как формально публичные слушания проводятся и как утверждаются генпланы муниципальных образований. В законопроекте даже намек на необходимые в этой области инструменты нет. На мой взгляд, это даже не симуляция процесса, а только ее видимость.

Бушевавшие весной текущего года страсти о том, что Минфин и Совбез не согласовывают закон, видимо, нашли отражение (успокоение) в мягких формулировках.

Замечания Минфина нашли отражение в новом, по сравнению с предыдущими версиями, пункте статьи 10 в виде мягкой формулировки: «Положения документов стратегического планирования учитываются при разработке долгосрочной бюджетной стратегии и подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации соответствующих уровней». Значит, опять мы будем строить планы, не обеспеченные финансами, мечтать о несбыточном.

** Сегодня опыт ведущих западных стран свидетельствует о значении государственного стратегического планирования в задачах баланса интересов и развития экономики.

Наглядным примером эффективности мер государственного стратегического планирования и регулирования экономикой, объединяющего планово-регулирующие методы с рыночными реформами. Поэтому стратегическое планирование экономики государства является необходимым условием ее устойчивого бескризисного развития.

А при представленной в проекте закона постановке вопроса мы опять позади планеты всей.

А вот роль Совета Безопасности в проекте законопроекта, подготовленного ко второму чтению, по сравнению с версией законопроекта к первому чтению, существенно сокращена. Ранее в законопроекте отмечалась роль Совета Безопасности в Российской Федерации в вопросах руковод-

ства государственным стратегическим планированием. В последней версии законопроекта отмечено лишь, что «Совет Безопасности Российской Федерации осуществляет разработку и корректировку критериев и показателей обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» и «обеспечивает координацию работ и методическое обеспечение разработки и корректировки стратегии национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период» (ст. 18).

Но, справедливости ради, надо отметить, что практика реализации Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» в части закрепления за Советом Безопасности Российской Федерации общего руководства стратегическим планированием показывает, что в период с 2009 года дальше закрепления указанного тезиса («общее руководство стратегическим планированием осуществляет Президент Российской Федерации» в Положении о Совете Безопасности Российской Федерации (ст. 4; 19; 22; 30) реализация стратегического планирования в Российской Федерации не продвинулась.

Особо следует поговорить и об используемых показателях в стратегиях. Безусловно, система государственного стратегического планирования должна быть сбалансирована не только по прогнозным, плановым, отчетным показателям. Разными «показателями» («целевые показатели», проч.) законопроект просто переполнен. Но кто эти показатели будет анализировать, сопоставлять, принимать соответствующие меры? Законопроект умалчивает об этом, кивнув только раз, в начале законопроекта (в ст. 3 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе») в сторону мониторинга, но даже забыв далее раскрыть этот механизм.

*** «Ямок» и «кочек» в документе предостаточно. Но глобальный недостаток – это отсутствие принципов построения системы планирования. Пытаясь говорить о перечне документов, а иногда и об инструментах, в законе не написано главного – какой мы хотим видеть систему государственного планирования в России. Пытаясь прописать инструмент, не представляя какой должна быть система, – значит наглядно показать, что такая система просто не нужна.

Уже много лет ждем значений «критических (пороговых) показателей обеспечения национальной безопасности», также включенных в представленный законопроект. И в этой связи возникает вопрос о роли Счетной

Палаты Российской Федерации. Счетная Палата Российской Федерации рассматривает стратегический аудит как экспертизу достижения национальных целей, поставленных руководством страны, при этом нефинансовые, качественные показатели становятся доминирующими. Очевидно, что показатели результативности можно рассматривать в качественных показателях при аудите отдельного документа или предприятия. Однако, задача стоит об анализе и контроле документов в долгосрочном – среднесрочном – краткосрочном горизонтах планирования, в региональном (Российской Федерации – федеральный округ – регион – муниципалитет) и отраслевом разрезах. Без формирования системы параметров

(индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны системный аудит невозможен.

Необходимо обратить внимание и на еще много разных мелких «кочек».

Так, Указ Президента Российской Федерации «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» делит документы, разрабатываемые на федеральном и региональном уровнях. В проекте ФЗ – это документы, разрабатываемые на федеральном уровне и «в субъектах РФ», таким образом, опять в противоречии вопрос о многих межрегиональных программах и стратегиях федеральных округов.

Проект закона вызывает много вопросов и у практиков планирования. Так, что это за документ «стратегия регионального развития Российской Федерации» (ст. 22 законопроекта), которую разрабатывает орган, уполномоченный Правительством Российской Федерации в области социально-экономического развития субъектов Российской Федерации? Это долгосрочная стратегия социально-экономического развития Российской Федерации или Концепция совершенствования региональной политики и схема территориального планирования Российской Федерации?

Рассматриваемый в настоящей статье законопроект – скорее всего декларация. Однако, подобная декларация уже существует в виде Указа «Об основах стратегического планирования». Поэтому невольно возникает вопрос: Кто-нибудь из разработчиков представлял себе механизм реализации данного законопроекта?

Принятие закона в таком виде, скорее всего, вообще ничего не изменит, так как реальные инструменты в документ не заложены, а ждать подзаконных актов можно очень долго. Но даже, если инструменты и будут заложены, для запуска механизма реализации всей системы (написания, принятия подзаконных актов и внедрения практики координации документов) потребуется около трех лет. При этом, искренне жаль, представленный законопроект отменяет Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который работает сегодня не в полной мере только потому, что нет требования к обязательному его исполнению, но все определенные в законе № 115-ФЗ инструменты являются действенными и применимыми в современной практике.

В результате можно констатировать, что проект закона о ГСП есть, но научно обоснованного эффективного государственного стратегического планирования на его основе в ближайшее время не будет.