

УДК 351.82 : 338.2

**Р.А. Луговской**

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ**

**R.A. Lugovskoy**

**ORGANIZATIONAL BASES OF FORMATION OF SYSTEM  
OF STATE PLANNING AND FORECASTING  
OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA**

---

Рассмотрено взаимодействие органов государственной власти в ходе выработки государственной политики в области планирования. Определены основные проблемы формирования эффективного социально-экономического развития России и регионов. Предложены направления совершенствования системы государственного планирования и прогнозирования социально-экономического развития страны.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА. ПЛАНИРОВАНИЕ. СТРАТЕГИЯ. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ. ЭКОНОМИКА.

Interaction of public authorities is considered during development of a state policy in the field of planning. The main problems of formation of effective social and economic development of Russia and regions are defined. The directions of improvement of system of state planning and forecasting of social and economic development of the country are offered.

STATE POLICY. PLANNING. STRATEGY. STATE MANAGEMENT. ECONOMICS.

---

Организационная основа государственного планирования представляет собой многоуровневую систему взаимодействия органов власти с соответствующим распределением федеральных и региональных полномочий и ответственности. В последнее время все чаще появляется информация из различных регионов о невыполнении тех или иных программ и планов, неисполнении федерального и региональных бюджетов и пр.

В СССР действовала плановая экономика, целая система пятилетних планов с жестким контролем и ответственностью. Несмотря на изменение политической и экономической ситуации в стране, переход на рыночные отношения, система государственного планирования не перестает играть своей роли. Для того чтобы разобраться

в существующих проблемах планирования, необходимо, на наш взгляд, первоначально разобраться в основах государственного планирования, в частности – его законодательной базе и основных органах государственной власти, которые в наибольшей степени определяют систему прогнозов и планов социально-экономического развития страны.

Условно порядок принятия решений в области планирования и прогнозирования социально-экономического развития России можно описать следующим образом:

1. Министерство экономического развития РФ и Министерство финансов РФ разрабатывают основные проекты прогнозных и плановых документов социально-экономического развития РФ.

2. Правительство РФ утверждает прогнозные и плановые документы. Вносит проект бюджета в Государственную думу ФС РФ.

3. Государственная дума ФС РФ принимает бюджет РФ.

4. Совет Федерации ФС РФ утверждает бюджет РФ.

5. Президент РФ подписывает Федеральный закон о бюджете РФ.

Казалось бы, все просто и ничего странного здесь нет. Очевидно, что по Конституции РФ Президент России определяет внутреннюю и внешнюю политику страны, т. е. задает вектор направления. В то же время, существуют такие нормативно-правовые акты, как Концепция социально-экономического развития РФ до 2020 года [1], которая по своему замыслу и логике должна определять четкую стратегическую позицию в самом долгосрочном направлении, т. е. Президент РФ при определении своих планов должен в определенной степени руководствоваться данным стратегическим нормативно-правовым актом. Вместе с тем мы видим, что она утверждена не Постановлением Правительства РФ и не Федеральным законом РФ, а Распоряжением Президента РФ. Указанная Концепция разрабатывается на основании Федерального закона № 115-ФЗ, который регламентирует самые азы системы планирования в России и практически все отдает на откуп органам исполнительной государственной власти РФ, т. е. правительству. В Законе РФ № 115-ФЗ отражаются понятия «концепция» и «прогноз», но нет понятия «стратегия», определена необходимость долгосрочной концепции социально-экономического развития, но нет подробностей ее реализации, среднесрочное и краткосрочное планирование сводится преимущественно к ежегодным посланиям Президента РФ [2, 3].

Наличие пробела в правовом поле позволило появиться на свет множеству стратегий, программ и концепций как на федеральном, так и на региональном уровнях. Все они утверждались разными ведомствами и в разное время, практически каждый год в стране появляются новые стратегии, охватывающие те отрасли и сферы деятельности, которые развиваются исключительно по рыночным законам [4].

Отсутствие четкой системы государственного планирования – одна из причин появления Указа Президента РФ о долгосрочной государственной экономической политике [5]. Данный указ – это попытка изменить сложившуюся ситуацию в области государственного планирования. Так, наряду с количественными и качественными поручениями Правительству РФ отмечено о необходимости принятия Федерального закона о государственном стратегическом планировании. К сожалению, даже из данного пункта 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.

Новый законопроект водит новые понятия, такие как «стратегия», более четко прописывает механизм государственного планирования, но, тем не менее, отдает всю полноту власти при выработке тех или иных плановых документов Правительству РФ. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть далее некоторые министерства в связи с их особой функцией в области планирования социально-экономического развития РФ.

*Министерство экономического развития РФ.* Действует на основании Постановления Правительства Российской Федерации № 437 от 05.06.2008 г. «О Министерстве экономического развития Российской Федерации». В соответствии с этим постановлением именно это министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития [6].

Министерство также осуществляет:

– подготовку заключения о соответствии инвестиционного проекта, претендующего на получение государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ, приоритетам социально-экономического развития Российской Федерации, а также расчет объема вклада инвестиционного проекта в увеличение валового



внутреннего продукта или валового регионального продукта;

– разработку государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также отраслей и секторов экономики на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды, прогнозных расчетов общеэкономических показателей системы национальных счетов;

– мониторинг и анализ социально-экономических процессов, разработку сводного финансового баланса Российской Федерации, годовых, ежеквартальных и ежемесячных докладов о состоянии экономики, мониторинг и прогнозирование конъюнктуры мировых рынков, социально-экономических процессов, мер экономической и торговой политики в иностранных государствах, их влияния на социально-экономическое развитие Российской Федерации;

– методологическое руководство разработкой докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования в части формирования целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования, а также совместно с Министерством финансов Российской Федерации разработку методических материалов для подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;

– подготовку и представление в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти заключений на доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования в части формирования целей, задач, бюджетных целевых программ и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования, а также подготовку заключений по вопросам эффективности деятельности субъектов бюджетного планирования в рамках достижения целей деятельности Правительства Российской Федерации.

При Минэкономразвития РФ функционирует координационный совет по взаимодействию с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Этот совет обеспечивает взаимодействие между Минэкономразвития России и исполнительными органами

власти субъектов Российской Федерации по вопросам совершенствования государственной политики и нормативно-правового регулирования в области социально-экономического развития Российской Федерации и оценки их влияния на экономику Российской Федерации (Приказ Минэкономразвития № 161 от 11.04.2012 г.).

*Министерство финансов РФ.* Действует на основании постановления Правительства РФ № 329 от 30.06.2004 г. [6].

Минфин РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой и т. п. деятельности. Минфин РФ вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности министерства.

*Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион РФ).* Является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики и т. д. Деятельность Минрегиона РФ регулируется постановлением Правительства РФ № 40 от 26.01.2005 г. Минрегион РФ осуществляет:

– реализацию государственной политики в области развития регионов с учетом социально-экономических, географических и других особенностей, в области местного самоуправления, приграничных и межрегиональных связей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– анализ эффективности использования средств государственной поддержки субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, в том числе эффективности реализации и влияния федеральных целевых программ

на социально-экономическое и этнокультурное развитие регионов Российской Федерации;

- методическое обеспечение и организацию разработки стратегий и комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов;

- методическое обеспечение разработки стратегий социально-экономического развития и других программных документов субъектов Российской Федерации;

- мониторинг реализации стратегий социально-экономического развития федеральных округов;

- координацию разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, за исключением Дальневосточного федерального округа, в том числе координацию взаимодействия участников указанных проектов (за исключением организаций оборонно-промышленного комплекса), а также межрегиональную, межмуниципальную и межведомственную координацию деятельности по развитию субъектов РФ и муниципальных образований в соответствии с федеральными стратегиями и стратегиями социально-экономического развития федеральных округов.

Как видим, это основные министерства, участвующие в выработке государственной политики в области планирования, но это не означает бездействие других федеральных органов государственной власти. Постановлением Правительства РФ № 596 от 22.07.2009 г. определен порядок разработки прогноза социально-экономического развития РФ, в котором отражено, что практически все федеральные органы исполнительной власти задействованы в формировании плановых документов [7].

Теперь перейдем к роли Государственной думы ФС РФ. Данный законодательный орган практически не участвует в процессе прогнозирования и планирования социально-экономического развития РФ. В структуре Госдумы РФ даже нет комитета по планированию. В связи с чем мы не будем уделять законодательному органу власти пристальное внимание, несмотря на то, что Федеральный закон РФ о бюджете принимает именно этот орган власти.

На уровне регионов мы предлагаем рассмотреть Санкт-Петербург как один из крупнейших городов России. В Санкт-Петербурге ситуация

некоторым образом схожа с федеральной. Законодательное собрание Санкт-Петербурга практически отстранено от процессов прогнозирования и планирования социально-экономического развития. Значение законодательного органа сводится к принятию бюджета. Основная нагрузка в области государственного планирования лежит именно на исполнительных органах власти, которые мы и рассмотрим далее.

В структуре исполнительных органов власти не так давно был создан Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга (КЭПиСП) путем разделения Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли. Комитет образован для разработки и реализации государственной политики Санкт-Петербурга, координации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга, государственного планирования, разработки и реализации социально-экономической политики в Санкт-Петербурге [8, 9].

Из девяти задач данного Комитета шесть относится к планированию:

1. Создание системы стратегического планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

2. Разработка и представление Правительству Санкт-Петербурга приоритетов социально-экономического и территориального развития Санкт-Петербурга.

3. Разработка экономической политики Санкт-Петербурга, направленной на реализацию стратегии устойчивого социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

4. Разработка политики Санкт-Петербурга в сфере анализа, прогнозирования и государственного планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

5. Разработка программ социально-экономического развития Санкт-Петербурга, мер по совершенствованию структуры управления социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга.

6. Разработка политики Санкт-Петербурга в сфере формирования долгосрочных целевых программ.



Конечно, КЭПиСП согласует свои действия с Комитетом финансов Санкт-Петербурга, но, как видим, основная нагрузка лежит именно на нем.

Исходя из вышеизложенного, мы можем констатировать нарушение принципа разделения властей на законодательную и исполнительную, в результате чего принятие решений в области государственного прогнозирования и планирования серьезно сместились в сторону исполнительных органов государственной власти. Также важной проблемой является частое изменение органов государственной власти (появление новых министерств и комитетов с разделением или укрупнением их функций). Например, Министерство торговли РФ вошло в состав Министерства промышленности и торговли РФ, Комитет экономического развития промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга с 2012 г. разделился на три комитета, один из которых отвечает за стратегическое планирование. В то же время появление комитета в Санкт-Петербурге, который отвечает непосредственно за планирование, является положительным моментом.

Помимо этого, еще раз подчеркнем отсутствие реальных полномочий в области государственного планирования у законодательных органов государственной власти, что в какой-то степени приводит и к отсутствию ответственности исполнительных органов государственной власти за достижение плановых показателей, которые, по сути, они сами себе и определяют.

Мы убеждены, что необходима серьезная реформа государственной политики в области прогнозирования и планирования социально-экономического развития России и регионов, а также

во всех отраслях и сферах деятельности. Отсутствие плановой экономики не означает, что планы больше не нужны. Опыт развитых зарубежных стран показывает необходимость государственного планирования, где разрабатываются индикативные планы [10]. В то же время Россия всегда имела свои особенности, поэтому необходимо разрабатывать и свой подход в области государственного планирования социально-экономического развития страны.

В качестве направлений совершенствования государственной политики в области прогнозирования и планирования социально-экономического развития России и регионов мы полагаем целесообразным уделить внимание совершенствованию законодательства России, а также культуры государственного планирования. При совершенствовании законодательства и культуры составления госпланов необходимо не только задекларировать, но и реально внедрять практику вовлечения теоретиков, практиков, всего научного сообщества по различным направлениям. Так, при планировании должны учитываться его принципы, среди которых можно выделить «единство», «реалистичность» и «непрерывность», т. е. госпланы должны быть системны и взаимоувязаны на всех уровнях, достижимы в их выполнении и регулярно обновляться. Госдума РФ должна утверждать законами основные стратегические плановые документы.

Это лишь некоторые основы, которые, на наш взгляд, необходимо развивать далее для формирования эффективной системы государственной политики в области прогнозирования и планирования социально-экономического развития России и регионов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Текст]: Распоряж. Правительства РФ № 1662-р от 17.11.2008 г. // Правовая база Консорциум-Кодекс / ЗАО «Кодекс».

2. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации [Текст]: Федер. закон № 115-ФЗ от 20.06.1995 г. // Правовая база Консорциум-Кодекс / ЗАО «Кодекс».

3. **Луговской, Р.А.** Государственная политика в сфере торговли: разработка и реализация [Текст]:

моногр. / Р.А. Луговской, М.В. Сорокина; СПбТЭИ. СПб.: ТЭИ, 2012.

4. **Луговской, Р.А.** Проблемы государственного прогнозирования и планирования социально-экономического развития в Российской Федерации. Анализ, прогнозирование и регулирование социальной устойчивости регионов [Текст]: моногр. / Р.А. Луговской; ФГБОУ ВПО «СПбТЭУ»; под общ. ред. Н.В. Панковой. СПб.: Лема, 2012.

5. О долгосрочной государственной экономической политике [Текст]: Указ Президента РФ № 596 от

07.05.2012 г. // Правовая база Консорциум-Кодекс / ЗАО «Кодекс».

6. Официальный сервер органов государственной власти РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gov.ru/> свободный (дата обращения: 05.06.2013 г.).

7. О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации [Текст] : Пост. Правительства РФ № 596 от 22.07.2009 г. // Правовая база Консорциум-Кодекс / ЗАО «Кодекс».

8. О Комитете по экономической политике и стра-

тегическому планированию Санкт-Петербурга [Текст] : Пост. Правительства Санкт-Петербурга № 1041 от 27.09.2012 г.

9. Официальный сайт Правительства Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gov.spb.ru/> свободный (дата обращения: 05.06.2013 г.).

10. **Луговской, Р.А.** Планирование и государственное регулирование социально-экономического развития России [Текст] : моногр. / Р.А. Луговской, Т.Б. Цветкова. СПб.: Изд-во РГГМУ, 2011. 110 с.

## REFERENCES

1. Ob utverzhdenii Kontseptsii dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda : Rasporiazh. Pravitel'stva RF № 1662-r ot 17.11.2008 g. Pravovaia baza Konsortsium-Kodeks, ZAO «Kodeks». (rus)

2. O gosudarstvennom prognozirovanii i programmakh sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii : Feder. zakon № 115 FZ ot 20.06.1995 g. Pravovaia baza Konsortsium-Kodeks, ZAO «Kodeks». (rus)

3. **Lugovskoi R.A., Sorokina M.V.** Gosudarstvennaia politika v sfere trgovli: razrabotka i realizatsiia: monogr. SPbTEI. SPb.: TEI, 2012. (rus)

4. **Lugovskoi R.A.** Problemy gosudarstvennogo prognozirovaniia i planirovaniia sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia v Rossiiskoi Federatsii. Analiz, prognozirovanie i regulirovanie sotsial'noi ustoichivosti regionov : monogr., pod obshch. red. N.V. Pankovoi. SPb.: Lema, 2012. (rus)

5. O dolgosrochnoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi

politike : Ukaz Prezidenta RF № 596 ot 07.05.2012 g. Pravovaia baza Konsortsium-Kodeks, ZAO «Kodeks». (rus)

6. Ofitsial'nyi server organov gosudarstvennoi vlasti RF. URL: <http://gov.ru/svobodnyi>. (data obrashcheniia: 05.06.2013 g.). (rus)

7. O poriadke razrabotki prognoza sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii : Post. Pravitel'stva RF № 596 ot 22.07.2009 g. Pravovaia baza Konsortsium-Kodeks. ZAO «Kodeks». (rus)

8. O Komitete po ekonomicheskoi politike i strategicheskomu planirovaniu Sankt-Peterburga : Post. Pravitel'stva Sankt-Peterburga № 1041 ot 27.09.2012 g. (rus)

9. Ofitsial'nyi sait Pravitel'stva Sankt-Peterburga. URL: <http://gov.spb.ru/svobodnyi>. (data obrashcheniia: 05.06.2013 g.). (rus)

10. **Lugovskoi R.A., Tsvetkova T.B.** Planirovanie i gosudarstvennoe regulirovanie sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossii : monogr. SPb.: Izd-vo RGGMU, 2011. 110 s. (rus)

---

**ЛУГОВСКОЙ Роман Андреевич** – доцент кафедры «Менеджмент» Санкт-Петербургского государственного торгово-экономического университета, кандидат экономических наук.

194021, ул. Новороссийская, д. 50, Санкт-Петербург, Россия. E-mail: [rlugovskoy@yandex.ru](mailto:rlugovskoy@yandex.ru)

**LUGOVSKOY Roman A.** – St. Petersburg state University of Trade and Economics.

194021, Novorossiiskaya str. 50. St. Petersburg, Russia. E-mail: [rlugovskoy@yandex.ru](mailto:rlugovskoy@yandex.ru)

---