



Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации
Европейский центр парламентских
исследований и документации



**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ.
ПРОЦЕДУРЫ И ПРАКТИКА УТВЕРЖДЕНИЯ
ДОЛГОСРОЧНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ
СТРАТЕГИЙ В ПАРЛАМЕНТАХ**

Сборник материалов

МОСКВА 2013

Серия: Международный опыт
парламентской деятельности.
Актуальные темы



Здание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации



Здание Рийгикогу (Парламента Эстонии)



Зал заседаний Рийгикогу



Семинар ЕЦПИД



Участники семинара ЕЦПИД в Таллине

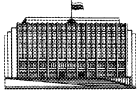
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации
Европейский центр парламентских исследований и документации

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ. ПРОЦЕДУРЫ И ПРАКТИКА
УТВЕРЖДЕНИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ
СТРАТЕГИЙ В ПАРЛАМЕНТАХ**

(Сборник материалов)

Серия: Международный опыт
парламентской деятельности.
Актуальные темы

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ



Предлагаемый сборник материалов посвящен актуальной и пока еще малоизученной теме: «Процедуры и практика обсуждения и утверждения долгосрочных национальных стратегий в парламентах».

Открывает сборник статья председателя Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам С.Н. Рябухина. В статье автор сформулировал основные требования к системе стратегического планирования, формирующейся в России. В приложении к сборнику содержатся требования в виде конкретных поправок первого заместителя председателя Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам В.А. Петрова к проекту федерального закона «О государственном стратегическом планировании».

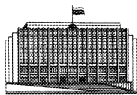
Будущий закон призван регулировать отношения, возникающие между участниками государственного стратегического планирования в процессе разработки, утверждения и корректировки документов государственного стратегического планирования. При его доработке представляется крайне важным учесть зарубежный опыт.

Эта тема обсуждалась в мае 2013 года на семинаре Европейского центра парламентских исследований и документации (ЕЦПИД) в стенах Парламента Эстонии.

Участниками семинара было отмечено, что в большинстве случаев у парламентов нет полномочий в сфере разработки и принятия стратегий, которые были бы зафиксированы в основных законах. Как правило, лидирующую роль в процессе формирования и принятия долгосрочных стратегий играют органы исполнительной власти. Однако в последнее время наметилась тенденция к усилению влияния законодательных органов власти на процессы стратегического планирования. Парламентарии все активнее участвуют в обсуждениях таких документов.

В сборнике приведены обобщающие материалы семинара ЕЦПИД, а также опыт отдельных стран по имеющейся практике и существующим представлениям о роли парламентов при разработке и принятии стратегических документов. В частности, опыт Польши, Литвы, Португалии.

Данная публикация будет полезна членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, представителям федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.



СОДЕРЖАНИЕ

С.Н. Рябухин, председатель Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам

*О формировании системы государственного стратегического планирования в России.....*5

Т.П. Самарина, ведущий эксперт отдела сопровождения межпарламентской деятельности и анализа интеграционных процессов Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, кандидат экономических наук

*Развитие системы долгосрочного стратегического планирования в России.....*11

Д.Ю. Никологорский, советник отдела финансового анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

*Развитие системы долгосрочного стратегического планирования: долгосрочная бюджетная стратегия. Система государственных программ.....*26

Материалы семинара ЕЦПД «Процедуры и практика обсуждения и утверждения долгосрочных национальных стратегий в парламентах»:

Рихо Кангур, советник исследовательского департамента Парламента Эстонии

*Анализ результатов исследования ЕЦПД: «Процедуры, связанные со стратегическим планированием, в парламентах и парламентских комитетах».....*36

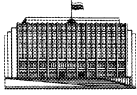
*Анализ результатов исследования ЕЦПД: «Парламентский контроль за ходом реализации стратегий».....*43

Елена Месиулатайт, советник отдела исследований Аппарата Сейма Литвы

*Создание национальных стратегий. Пример Литвы.....*47

Агнешка Грзелак, эксперт бюро исследований канцелярии Сейма Польши

Роль Сейма (нижней палаты Парламента Польши) в обсуждении и принятии долгосрочных национальных стратегий. Теоретические



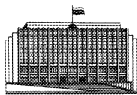
возможности и практика.....51

Ана Паула Бернардо, советник Аппарата Парламента Португалии

Стратегические документы: представление и обсуждение в Парламенте Португалии.....55

Приложение

Поправки первого заместителя председателя Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам В.А. Петрова к проекту федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании».....59



О формировании системы государственного стратегического планирования в России

С.Н. Рябухин,
председатель Комитета Совета
Федерации по бюджету и финансовым
рынкам

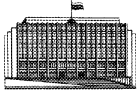
Ключевым направлением государственной политики, которое требует полноценного законодательного регулирования, является формирование в стране **системы государственного стратегического планирования, которая была бы адекватна требованиям сегодняшнего дня.** Собственно на решение этой задачи и направлен внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании»¹, подготовленный в соответствии с Указом² Президента Российской Федерации В.В. Путина. При этом закон должен предусматривать координацию стратегического управления и мер бюджетной политики.

Сегодня мировой и наш собственный опыт показывают, что успешное социально-экономическое развитие страны во многом зависит от построения эффективной системы стратегического планирования. **Отсутствие такого подхода приводит к тому, что страна развивается в условиях размытости стратегических приоритетов и разобщенности субъектов экономики при достижении общих целей.** Соответственно – не работают механизмы концентрации ресурсов на решении среднесрочных и долгосрочных государственных задач.

Представляется, что мы избежали бы многих проблем в экономике и социальной сфере, уровне жизни населения при переходе к рыночной экономике, если бы смогли осуществить этот процесс планомерно.

¹ Проект федерального закона № 143912-б «О государственном стратегическом планировании» внесен в Государственную Думу 1 октября 2012 г., принят в 1 чтении 21 ноября 2012 г.

² Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».



Поэтому уже с середины 90-х годов в Российской Федерации начала вновь формироваться система долгосрочного прогнозирования социально-экономического развития, как на федеральном уровне, так и на уровне ее отдельных регионов. Как известно, в 1995 году был принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»³.

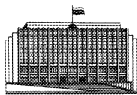
В соответствии с этим законом Правительством Российской Федерации разрабатываются государственные прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы, концепции социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, программа социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу.

Помимо этого, разрабатывается немало отраслевых стратегий и концепций, федеральные целевые программы и т.п. Это только на федеральном уровне. Но аналогичные системы прогнозирования и планирования есть на региональном и муниципальном уровнях публичной власти.

Можно сказать, что за последние годы органами исполнительной власти всех уровней освоена технология подготовки и принятия самых различных стратегий, программ и концепций. Но, к сожалению, большая часть этого массива программных документов страдает рядом общих недостатков – слабой проработанностью механизмов их практической реализации, контроля за выполнением, ответственности за достижение планируемых результатов. Как правило, они слабо увязаны, согласованы между собой, а самое главное – с процессом бюджетного прогнозирования и бюджетного планирования.

На практике каждое из этих направлений зачастую живет как бы своей жизнью. На этапе разработки программного документа в нем стремятся запланировать как можно больше бюджетных расходов, а дальше все известно – при принятии соответствующего бюджета таких средств не закладывается и в результате ломается вся система запланированных мероприятий. Трудно вспомнить какую-либо концепцию, стратегию или программу, которая «дожила» бы до ее логического завершения, по которой

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



были бы подведены итоги, получены планировавшиеся целевые результаты.

Очевидно, что для кардинального изменения сложившейся ситуации и создания действенной системы долгосрочного планирования документы стратегического характера на федеральном уровне не могут утверждаться без координации с федеральным бюджетом, в них обязательно должны быть заданы целевые показатели и инструменты по их достижению.

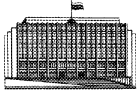
Вместе с тем, вызывает опасение то, что **указанные недостатки могут повлиять и на эффективность процесса перехода на новую систему стратегического планирования – программное управление на основе государственных программ.** На сегодняшний день на федеральном уровне утверждено уже более 40 государственных программ, в основном, принятых в конце 2012 – начале 2013 годов.

Но эти программы сформированы не только до принятия федерального закона «О государственном стратегическом планировании», которым должна быть создана правовая основа подготовки, принятия и реализации государственных программ, но и без учета долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны и долгосрочной бюджетной стратегии, которые еще не приняты. Иначе говоря, государственные программы утверждены в отсутствие базовых прогнозных показателей, исходя из которых они должны разрабатываться.

Немало вопросов вызывает и механизм взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти в процессе реализации каждой из этих программ. По экспертным оценкам, региональный аспект во многих утвержденных государственных программах учтен недостаточно. То есть вновь возникают одни и те же проблемы.

Следует отметить, что Советом Федерации в течение целого ряда последних лет неоднократно ставился вопрос о необходимости создания правовой основы для построения в Российской Федерации единой для федерального центра и регионов комплексной системы государственного стратегического планирования, которая позволит решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны.

Именно с этих позиций мы и рассматриваем проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании». Принятый в первом чтении законопроект, по нашему мнению, является хорошей



основой для дальнейшей работы по созданию системы правового регулирования стратегического планирования в Российской Федерации. Вместе с тем, рассматривая его, Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам выявил ряд недостатков, которые, по нашему мнению, необходимо устранить в процессе дальнейшей работы над законопроектом.

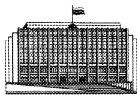
1. Так, по мнению Комитета, содержание законопроекта не в полной мере раскрывает декларируемый предмет его регулирования. Оно не только не предусматривает координацию стратегического управления и мер бюджетной политики, не описывает процесса государственного стратегического управления, но и не раскрывает самого термина «стратегическое управление».

2. В законопроекте отсутствует ясность в иерархии взаимоотношений документов стратегического планирования, а, соответственно, и министерств их разрабатывающих, в частности таких, как концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и бюджетная стратегия Российской Федерации.

Так, согласно статье 20 законопроекта, концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается и корректируется с учетом финансовых ограничений, определяемых в долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации, которая, в свою очередь, согласно статье 21, разрабатывается с учетом концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

В то же время в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации неоднократно указывалось на необходимость реализации программно-целевого принципа планирования и исполнения бюджета. Контроль за целевым расходованием бюджетных средств должен сопровождаться содержательным анализом достигнутых результатов.

Для этого 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. При этом критерием исполнения бюджета должно стать достижение целей социально-экономической политики, на финансовое обеспечение которых направляются бюджетные средства.



3. Необходимо в тексте законопроекта **обеспечить взаимную связь стратегического планирования с бюджетным планированием, планированием закупок товаров, работ, услуг** для обеспечения государственных и муниципальных нужд и иными сферами деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

4. Проект федерального закона требует доработки в соответствии с положениями Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴. Для этого в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период должны быть отражены потребности в товарах, работах и услугах для обеспечения государственных и муниципальных нужд в количественном и стоимостном выражении.

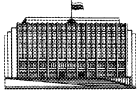
5. Необходимо **согласовать положения законопроекта с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющими порядок разработки прогноза социально-экономического развития, формирования и реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта Российской Федерации, муниципальных программ.**

6. Если судить по тексту законопроекта, процесс государственного стратегического планирования не предполагает каких-либо управленческих действий по осуществлению планов, а также не описывает действий в связи с возможным неосуществлением планов, либо с их неполным осуществлением. Таким образом, утрачивается «обратная связь» между планом и результатом.

7. Более четко должны быть определены конкретные функции и задачи, права и обязанностей Счетной палаты Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в процессе государственного стратегического планирования.

8. В проект федерального закона **должны быть включены положения о создании единой системы информационного обеспечения системы государственного стратегического планирования.**

⁴ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

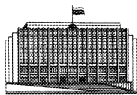


9. В законопроекте продекларирована норма о том, что установление принципов организации и функционирования системы государственного стратегического планирования относится к полномочиям Российской Федерации, в то же время **сами общие принципы в сфере государственного стратегического планирования не определены.**

10. В законе должны быть прописаны **нормы, регулирующие общие вопросы государственного контроля в сфере формирования и исполнения документов государственного стратегического планирования (стратегический контроль).** В настоящее время комплексный государственный контроль в указанной сфере не регулируется ни действующим законодательством Российской Федерации, ни законодательством субъектов Российской Федерации.

Итак, нам предстоит большая и сложная работа по законопроекту.

Как представляется, все материалы, которые вошли в этот выпуск аналитического вестника будут полезны для понимания существующих проблем, которые предстоит решить в ходе дальнейшей работы над законопроектом о стратегическом планировании.



Развитие системы долгосрочного стратегического планирования в России

Т.П. Самарина, ведущий эксперт отдела сопровождения межпарламентской деятельности и анализа интеграционных процессов Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, кандидат экономических наук

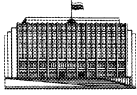
История свидетельствует о том, что в мировой экономике лидирующие позиции занимали, прежде всего, те страны, которые были вооружены эффективной национальной стратегией.

1. Историческая справка. Первый в мире государственный стратегический план – ГОЭЛРО – разработан в 1920 г. в Советской России Государственной комиссией по электрификации России во главе с Г.М. Кржижановским и утвержден VIII Всероссийским съездом Советов в декабре 1920 г. Первый перспективный план восстановления и развития народного хозяйства страны на базе электрификации ГОЭЛРО был первым единым государственным перспективным планом развития народного хозяйства.

План предусматривал увеличение промышленного производства в 1,85 раза, производства электроэнергии в 4,4 раза, капитальные вложения в размере 17 млрд. руб. золотом. Впервые был применен балансовый метод перспективного планирования, разработан баланс электрификации. Основные показатели плана были выполнены к 1930-1933 гг. В дальнейшем основной формой стратегического планирования в СССР (а затем и во многих других странах) стали **пятилетние планы**.

С начала 90-х годов разработка пятилетних планов в России и в постсоветских странах была прекращена, что стало одним из факторов углубления экономического кризиса в 90-е годы.

После второй мировой войны концепция планомерности стала использоваться практически во всех государствах независимо от их политико-экономической ориентации. Наиболее развитая система индикативного планирования сложилась во Франции, Италии, Японии,



Нидерландах, Мексике, Индии. Более поздние попытки его внедрения были осуществлены в Южной Корее, Малайзии, Тайване и других странах.

Индикативный план включает формулировки 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.

Главное содержание плана составляет определение роли государства, в том числе:

а) определение основных задач государства в области экономики на плановый период;

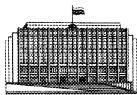
б) детализацию этих задач применительно к инвестированию и перераспределению государственных доходов с указанием источников финансирования капиталовложений и соответствующих государственных мероприятий (предоставление бюджетных субвенций, госкредитование, льготное финансирование и т.д.).

Опыт применения индикативного планирования во Франции, Германии, Японии показал действенность этого инструмента для успешного решения задач догоняющего развития.

В настоящее время во многих странах применение методов индикативного планирования эволюционировало в использование программных методов управления экономикой.

2. Система долгосрочного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации стала возрождаться во второй половине 90-х годов с появлением действующего до настоящего момента Федерального закона № 115 от 20.07.1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

В соответствии с законом Правительство Российской Федерации обеспечивает разработку **государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы.**



Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам.

Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатывается раз в пять лет на десятилетний период.

На основе прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу Правительство Российской Федерации организует разработку **концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу**.

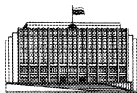
В концепции конкретизируются варианты социально-экономического развития Российской Федерации, определяются возможные цели этого развития, пути и средства достижения указанных целей.

Необходимо отметить, что закон определяет необходимость взаимосвязи долгосрочной концепции социально-экономического развития России и программы, с которой Президент Российской Федерации приходит к власти. Первое после вступления в должность Президента Российской Федерации Послание, с которым он обращается к Федеральному Собранию, содержит специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

Правительство Российской Федерации разрабатывает **программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу** исходя из положений, содержащихся в послании Президента Российской Федерации.

Практика применения закона показала, что документы, предусмотренные данным законом, формируются не все и не регулярно.

Среднесрочные программы социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывались только в период 2002-2008 гг. (всего их было разработано три).



За этот период было разработано два долгосрочных документа. В 2000 г. Центром стратегических разработок под руководством Г.О. Грефа был разработан долгосрочный проект «Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г». Другой официальный документ долгосрочного стратегического планирования – Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р).

Одним из слабых мест этих документов является практическое отсутствие эффективных механизмов их практической реализации, регулирования и контроля за выполнением мероприятий программ. Не определена детальная процедура формирования, согласования и утверждения программного документа.

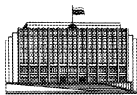
Правительством Российской Федерации принимаются и другие стратегические документы на перспективу по отдельным отраслям и народнохозяйственному комплексу (энергетическая стратегия до 2030 года, стратегия развития железнодорожного транспорта до 2030 года, Стратегия развития атомной энергетики в первой половине XXI века⁵ и т.п.). Однако эти программы не увязаны между собой и не включены в общие перспективные балансы ресурсов.

В действующем законе также **не определен круг стратегических документов, которые необходимо разрабатывать на региональном и местном уровне.** В результате каждый регион выстраивает собственные документы стратегического планирования вне связи с документами федерального уровня.

Необходимо отметить, что регионы, несмотря на отсутствие федеральной законодательной базы, довольно активно занимаются стратегическим планированием.

В 2012 года на заседании XI Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: потенциал интеграции», в частности, отмечалось, что стратегии регионального развития разработаны во всех 83 субъектах Российской Федерации, но утверждены только в 70 из них. Работа над документами должна была быть завершена до конца 2012 года. В первой тройке регионов, утвердивших

⁵ Стратегия рассматривалась Правительством РФ, но не была утверждена.



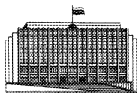
стратегии оказались Нижегородская область (первое место), Краснодарский край (второе место) и Воронежская область (третье место).

Вместе с тем, в субъектах Федерации заявляют о целом ряде проблем, которые возникают при разработке стратегий. В первую очередь это связано с отсутствием необходимых федеральных документов. Регионам самим приходится изобретать методику подготовки документов стратегического планирования. Кроме того, стратегии субъектов Федерации чаще всего не интегрированы в процесс управления регионом, не говоря уже о связи с процессом управления федерального уровня. Существенным препятствием в реализации мероприятий документов стратегического планирования является отсутствие бюджетных ресурсов – 70% средств бюджета регионов уходит на выполнение текущих обязательств.

В процессе проведения форума был сделан также анализ готовности встраивания стратегий субъектов Российской Федерации в единую систему стратегического планирования. Из 16 проанализированных документов ни один не был готов к встраиванию в систему. Оценка проводилась по таким критериям, как этапы реализации стратегии, сценарии реализации и другим.

21-22 октября 2013 года в Санкт-Петербурге состоялся очередной XII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: выстраивая систему». В рамках Форума обсуждались практические вопросы выстраивания в России единой системы государственного стратегического планирования в новых законодательных рамках (имеется в виду готовящийся к принятию законопроект № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании»). Были рассмотрены примеры лучшей мировой и российской практики системного решения вопросов разработки и управления реализацией стратегических планов с учетом современных тенденций глобализации и экологизации экономики, возрастания значимости инноваций, человеческого и социального капиталов.

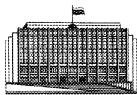
В качестве положительных последствий многолетней работы по построению системы стратегического планирования необходимо отметить созданные отдельные элементы этой системы: принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года, установившая приоритеты развития, соответствующие перспективным направлениям становления нового технологического уклада; созданы стратегии развития субъектов Российской Федерации, действуют 46



федеральных целевых программ. Приняты 40 из 42-х государственных программ, которые будут являться центральным звеном системы стратегического планирования, в соответствии с новым законом о государственном стратегическом планировании. Регулярно разрабатываются документы среднесрочного и краткосрочного прогнозирования, образованы институты развития. В последнее время Правительство России приняло ряд масштабных решений по структурно-технологической модернизации российской экономики, совокупность которых обладает значительным потенциалом позитивного воздействия на процессы развития. Однако многие из них остались нереализованными в условиях кризисного сжатия государственных доходов. В целом система не работает должным образом, вследствие чего Россия упускает возможности опережающего развития отечественных технологий, входящих в ядро нового технологического уклада и конкурентоспособных в масштабах мирового рынка.

3. Задачи в сфере развития системы долгосрочного стратегического планирования. Методология стратегического планирования предусматривает наличие системы кратко-, средне- и долгосрочных прогнозов социально-экономического развития, выбор приоритетов технико-экономического развития, инструменты и механизмы их реализации, включающие систему долгосрочных концепций, среднесрочных программ и индикативных планов, институты организации соответствующей деятельности, а также методы контроля и механизмы ответственности за достижением необходимых результатов.

Необходимой составляющей работы над стратегией является содержательная структуризация уже принятых к реализации и разрабатываемых программ социально-экономического развития. Их целевые установки и мероприятия по реализации должны пройти процедуру системного согласования, в рамках которого потребуется оценить меру их ресурсной сбалансированности, выявить возможные противоречия целевых установок и инструментов экономической политики, обосновать требования к их синхронизации, определить узкие места и поставить задачу дополнения существующего набора программ новыми с целью обеспечения критической массы воздействий на ход воспроизводственных процессов и минимизации негативных системных эффектов. В этой работе следует возобновить использование балансовых методов планирования с учетом определенной



рыночными механизмами ограниченности масштабов и форм их применения.

Неотъемлемым элементом процесса разработки социально-экономической стратегии является прогнозирование, которое должно обеспечить построение нескольких согласованных вариантов социально-экономической политики и сценариев развития российской экономики и на этой основе поставить задачу определения предпочтительной социально-экономической политики.

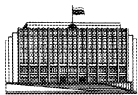
При этом необходимым условием стратегического планирования является четкое целеполагание, в том числе – разделение целей, критериев успешности развития (фундаментальных целей и целей второго уровня с измеримыми макроиндикаторами) и инструментальных целей.

Для достройки системы стратегического планирования **необходимо ввести нормы ответственности за достижение планируемых результатов и использование необходимых для этого инструментов макроэкономической политики.** В том числе установить правовые нормы экономической ответственности организаций и административной ответственности руководителей за выполнение устанавливаемых Правительством целевых показателей развития.

Важное направление достройки системы стратегического планирования – **переход на программное управление на основе государственных программ.** Учитывая, что другие страны переходили на программный принцип управления в течение десятилетий, в нашей стране следует ожидать также некоторого протяженного переходного периода (первоначально намечалось, что 2012 год окажется годом перехода к программному принципу управления, сейчас установлено, что это произойдет в 2014 году).

В настоящее время закончена в целом разработка государственных программ, в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.

В соответствии с Перечнем государственных программ Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р ответственными исполнителями разработаны 42 государственные программы.



Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» из общего Перечня выделены следующие приоритетные государственные программы: «Развитие здравоохранения», «Культура России», «Социальная поддержка граждан», «Развитие науки и технологий», «Развитие транспортной системы», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие авиационной промышленности», «Космическая деятельность России», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», «Развитие судостроительной промышленности», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности», «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».

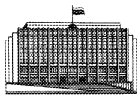
Сформированные Государственные программы Российской Федерации охватывают практически все сферы деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, большую часть бюджетных ассигнований (58% в 2014 году, 95% планируется в будущем), других материальных ресурсов, находящихся в их распоряжении, а также интегрируют регулятивные и финансовые инструменты для достижения целей госпрограмм.

Также в настоящее время федеральными органами исполнительной власти – ответственными исполнителями государственных программ разрабатываются планы реализации государственных программ на трехлетнюю перспективу. В соответствии с утвержденной нормативной правовой базой по реализации государственных программ Российской Федерации **трехлетние планы должны обеспечить связь программно-целевого планирования с бюджетным процессом.**

Вместе с тем государственные программы на настоящий момент имеют ряд существенных недостатков⁶, и предстоит большая работа по их дальнейшему совершенствованию.

Так, цели, задачи, показатели госпрограмм не увязаны со стратегическими приоритетами, которые заявлены в Концепции

⁶ Об этом подробно говорилось в выступлениях на парламентских слушаниях Совета Федерации 8 октября 2013 года «О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2016 года и параметрах проекта федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».



долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года, другими документами Правительства Российской Федерации. Сроки реализации государственных программ существенно варьируются (от 5 до 18 лет), что затрудняет взаимоувязку содержащихся в них целей, задач и показателей.

В большинстве государственных программ отсутствуют разделы, которые содержат информацию о взаимосвязи со смежными государственными программами, что свидетельствует преимущественно об отраслевом, ведомственном подходе к формированию.

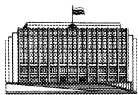
Недостаточен состав и уровень показателей, в том числе по сравнению с уже достигнутой лучшей мировой практикой. Методики оценки эффективности не предусматривают оценку уровней показателей в зависимости от объемов финансирования по каждому источнику финансирования.

Государственные программы по ключевым секторам – к ним относятся инфраструктура, здравоохранение, образование, наука были сформированы и рассмотрены с финансированием, которое примерно на 1-1,5 триллиона рублей превышает объем финансирования, заложенный в бюджете.

Таким образом, пока не сформировано полноценной системы государственных программ, позволяющей с помощью комплекса взаимоувязанных мероприятий и межотраслевого взаимодействия достигать поставленные цели и решать намеченные стратегические задачи социально-экономического развития страны.

Управление реализацией государственных программ предполагается осуществлять с помощью проектных методов организации деятельности федеральных органов исполнительной власти, позволяющих обеспечить координацию различных видов ресурсов при реализации мероприятий, а также постоянный контроль над установленными проектом сроками. Поэтому предстоит внедрение институтов проектной экономики в систему управления развитием. Понятие **проекта должно быть юридически уточнено и законодательно оформлено.**

Реализация стратегии развития должна включать активную промышленную политику, поддерживающую расширение несущих отраслей нового технологического уклада и стимулирующую точки роста в депрессивном секторе экономики. При этом наибольшее значение имеют высокотехнологические отрасли с большим мультипликатором,



стимулирующие экономическую и инновационную активность в сопряженных производствах.

Важным элементом промышленной политики, наряду с формированием поддерживаемых государством крупных интегрированных корпораций, должно стать стимулирование спроса на отечественное оборудование посредством соответствующего регулирования госзакупок и закупок, совершаемых контролируруемыми и поддерживаемыми государством предприятиями.

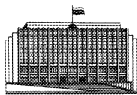
Программно-проектный подход должен лечь в основу и региональной политики развития. Недооценка регионально-пространственного разреза в системе государственного управления на федеральном уровне приводит к потерям финансовых, трудовых и природных ресурсов, к сверхконцентрации экономической активности в одних регионах и недоиспользованию потенциала других, к накоплению критической массы межрегиональных диспропорций.

Множественность субъектов проведения региональной политики на федеральном уровне порождает необходимость координации действий федеральных органов власти в отношении одних и тех же объектов управления (макрорегионов, субъектов Федерации, территориальных кластеров и отдельных точек роста) между собой, а также с органами управления субъектов Федерации и муниципальных образований.

Инструментом такой координации должна стать система увязанных друг с другом прогнозов социально-экономического развития России и субфедеральных образований, формирование на этой основе Стратегии регионального развития.

Учет пространственно-региональных факторов позволит выявить дополнительные ограничения потенциальных темпов роста экономики, а также разработать меры по их повышению путем оптимизации региональной структуры экономики. Для активизации процессов инновационного развития необходим переход от региональной политики выравнивания к формированию государством институциональной среды, способствующей созданию полицентричной пространственной структуры экономики страны и поиску новых территориальных источников конкурентоспособности.

Важным элементом системы стратегического планирования является развитие транспортной, телекоммуникационной и энергетической



инфраструктуры. В настоящее время потребность в транспортных услугах удовлетворяется только на 60–70%, при этом простои составляют до 40% общего времени транспортного обслуживания. Остается нереализованным транзитный потенциал российской территории. Формирование высокоразвитой системы транспортных коммуникаций, включающей высокоскоростной железнодорожный и автомобильный транспорт, развитую сеть авиаперевозок, транспортных узлов и логистических центров, может стать мощнейшим локомотивом модернизации и инновационного развития экономики.

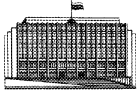
4. О проекте федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» (внесен Правительством РФ в Государственную Думу 01.10.2012 г., принят в 1-ом чтении 21.11.2012 г.).

Основной идеей проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании» является создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны.

Законопроектом определено, что **система государственного стратегического планирования – это совокупность:**

- взаимоувязанных документов стратегического планирования, характеризующих приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации;
- элементов нормативно-правового, научно-методического, информационного, финансового и иного обеспечения процессов стратегического планирования;
- участников государственного стратегического планирования, осуществляющих и направляющих практическую деятельность в указанной сфере.

В последнее время формирование системы стратегического планирования становится значительно более востребованным в силу того, что решения в оборонной, социальной, технологической и экономической сферах приобретают долгосрочный стратегический характер. Возникла необходимость в наборе управленческих инструментов, которые позволяют:



- разворачивать долгосрочные решения (со сроком реализации 5 и более лет) в набор средне- и краткосрочных задач, увязанных между собой и подчиненных общей цели;
- балансировать планируемые действия, требующие значительных затрат, по ресурсным и организационным возможностям (проекты в энергетике, транспорте, демографии, национальной безопасности);
- четко ориентировать субъекты Российской Федерации на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития Российской Федерации;
- обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса (в области развития производственной инфраструктуры, энергетической и минерально-сырьевой базы, рынка рабочей силы, социальной инфраструктуры, науки и технологий и так далее), позволяющие снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

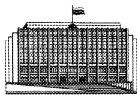
Комплексная система государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации – это и есть упорядоченный набор таких инструментов.

Целями создания системы являются:

- определение оптимальной траектории перехода от текущего состояния социально-экономического развития к желаемому состоянию;
- концентрация разнокачественных (финансовых, организационных, информационных, кадровых) ресурсов для достижения запланированных целей;
- консолидация усилий всех субъектов экономики (государства, корпораций, структур гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации.

Исходя из целей определяются основные функции системы государственного стратегического планирования:

- определение внутренних и внешних условий и тенденций социально-экономического развития, а также выявление возможностей и ограничений социально-экономического развития;
- определение целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики;
- выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;



- формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития в соответствующих сферах социально-экономического развития;
- определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития;
- координация планируемых действий по достижению целей социально-экономического развития между федеральным и региональным уровнями государственной власти, бизнесом и обществом;
- осуществление стратегического контроля;
- научно-техническое, информационное и кадровое обеспечение государственного стратегического планирования социально-экономического развития.

Предметом правового регулирования законопроекта являются общественные отношения в сфере планирования, прогнозирования и стратегического контроля социально-экономического развития Российской Федерации, составляющие целостную систему государственного стратегического планирования.

Как отмечено выше, в настоящее время эти отношения регулируются Законом Российской Федерации от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

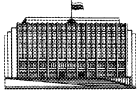
На федеральном уровне **основные новшества системы государственного стратегического планирования** сводятся к введению новых (взаимосвязанных между собой) документов стратегического планирования **на долгосрочный период:**

стратегический прогноз рисков социально-экономического развития Российской Федерации и угроз обеспечения национальной безопасности (до 30 лет);

прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период (на 12 и более лет);

долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации на период, не превышающий период, на который разрабатывается долгосрочный прогноз социально-экономического развития.

В среднесрочном периоде предполагается формировать вместо Программы социально-экономического развития Российской



Федерации – Основные направления деятельности Правительства РФ, а также полностью перейти на программный принцип управления.

Сохраняется разработка ряда действующих в настоящее время документов – долгосрочный и среднесрочный прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Концепция долгосрочного социально-экономического развития, долгосрочные отраслевые стратегии. **Но к ним применяются новые требования, в частности по взаимной увязке в процессе их формирования.**

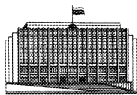
Вводится также ряд новых документов территориального стратегического планирования, а также система взаимосвязанных документов стратегического планирования для субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что наиболее проработанным в законопроекте выглядит система документов стратегического планирования и процедуры их взаимного согласования именно для уровня субъектов Российской Федерации. Так, только на этом уровне предполагается участие законодательной ветви власти в процессе стратегического планирования – она утверждает стратегию социально-экономического развития субъекта Федерации. Только для этого уровня предусмотрено построение среднесрочной программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

В законопроекте впервые предложена **система мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования**, в результате которого должна проводится оценка эффективности и степени достижения целей социально-экономического развития, а также выработка мер по повышению эффективности системы стратегического планирования.

Вместе с тем, законопроект имеет ряд недостатков.

1. Практически полностью отсутствует принцип разделения властей. Согласно статье 8 законопроекта Правительство Российской Федерации утверждает (одобряет), принимает решения о корректировке, определяет порядок разработки, согласования и корректировки документов стратегического планирования. Находящиеся в ведении Правительства РФ федеральные органы исполнительной власти разрабатывают документы стратегического планирования, обеспечивают координацию работ и



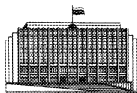
методическое обеспечение их разработки и корректировки. На них же возлагается мониторинг реализации документов стратегического планирования и оценка эффективности. Они же разрабатывают и утверждают доклад о результатах своей деятельности.

2. Несмотря на то, что в последней редакции законопроекта в качестве участника системы стратегического планирования появилось Федеральное Собрание Российской Федерации, в тексте документа не описаны ни его полномочия, ни процедуры его участия в системе стратегического планирования.

3. Законопроект предполагает в качестве участника процесса стратегического планирования общественные, научные организации, субъекты естественных монополий, государственные корпорации и акционерные общества с государственным участием, однако не предлагает процедур согласования интересов всех участников стратегического планирования. Говорится лишь, что эти вопросы определяются Правительством РФ (см. статью 13). Опыт Франции, Японии и других стран говорит о возможности построения эффективного институционального взаимодействия между правительством, бизнесом, наукой в процессе стратегического планирования.

4. В законопроекте имеется множество других норм непрямого действия, например, положение о том, что порядок разработки основных документов стратегического планирования, включая Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации (см. статьи 20-29), определяется Правительством Российской Федерации.

5. Проект федерального закона оставляет открытым и вопросы регулирования общих принципов организации стратегического планирования на муниципальном уровне, что нарушает принцип единства и целостности системы стратегического планирования.



Финансовые аспекты развития системы долгосрочного стратегического планирования: долгосрочная бюджетная стратегия, система государственных программ

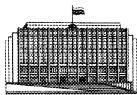
Д.Ю. Никологорский, советник отдела финансового анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

В настоящее время назрела необходимость решения целого ряда стратегических задач. Их решение требует длительной упорной работы, причем совместной работы, как органов государственной власти всех уровней, так и бизнес-сообщества. Соответственно, лица, принимающие решения на том или ином уровне власти или определяющие направления развития хозяйствующих субъектов, должны видеть перспективу, осознавать, как те решения, которые они принимают сейчас, отразятся на решении глобальных задач развития экономики и социальной сферы страны, насколько выбираемое направление развитие того или иного бизнеса соответствует общему вектору развития экономики. Решения, принимаемые сейчас в технологической, экономической, оборонной, социальной сферах, все чаще приобретают долгосрочный стратегический характер.

Данная ситуация предопределяет необходимость создания целостной и работоспособной системы долгосрочного стратегического планирования. Создание такой системы требует совершенствования действующей нормативной правовой базы.

Необходимо отметить, что первой страной в мире, создавшей работоспособную систему стратегического планирования развития экономики, был Советский Союз. Наличие такой системы являлось одним из значимых факторов, обеспечивающих высокие темпы развития экономики, повышение технологического уровня производства. В последствие этот советский опыт был использован, с той или иной степенью успешности, во многих странах.

К сожалению, технология составления и обеспечения реализации долго- и среднесрочных планов в нашей стране была почти полностью утрачена в 90-е годы прошлого века. Сейчас предпринимаются усилия для



создания уже на новой основе и в новых условиях работоспособной системы долгосрочного стратегического планирования.

Один из «майских» указов Президента Российской Федерации, а именно Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», содержит поручение Правительству Российской Федерации подготовить законопроект о государственном стратегическом планировании, предусматривающий координацию стратегического управления и мер бюджетной политики⁷. Во исполнение данного поручения Правительством Российской Федерации разработан и внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» (в дальнейшем – законопроект). 21 ноября 2012 года законопроект был принят в первом чтении, должен был рассматриваться во втором чтении 21 июня 2013 года. Но решением Совета Государственной Думы от 17 июня 2013 года его рассмотрение было перенесено на осеннюю сессию⁸.

Законопроект регламентирует процесс создания и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В соответствии с законопроектом, создаваемая в стране система долгосрочного стратегического планирования предусматривает разработку на федеральном и региональном уровне целого ряда документов.

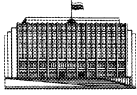
Данная статья посвящена рассмотрению финансового аспекта развития системы долгосрочного стратегического планирования. В ней анализируются следующие составные части системы документов, определяющих процесс долгосрочного планирования – долгосрочная бюджетная стратегия, система государственных программ Российской Федерации и система государственных программ субъектов Российской Федерации.

Долгосрочная бюджетная стратегия

Значимой составной частью системы документов стратегического планирования является **долгосрочная бюджетная стратегия Российской**

⁷ Пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

⁸ Протокол № 100 заседания Совета Государственной Думы от 17.06. 2013 г., пункт 10.



Федерации. Данный документ разрабатывается в целях финансового обеспечения достижения установленных в концепции долгосрочного социально-экономического развития приоритетов и целей и обеспечения национальной безопасности. Долгосрочная бюджетная стратегия должна содержать прогноз основных характеристик бюджетов бюджетной системы страны, перечень и описание приоритетных направлений бюджетной политики на перспективу, предельные уровни возможных расходов на государственные программы⁹. **Главной задачей долгосрочной бюджетной стратегии является определение возможностей государства по финансированию предлагаемых к реализации программ развития.**

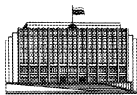
Долгосрочная бюджетная стратегия определяет предельные уровни возможных расходов на государственные программы. То есть она является инструментом, обеспечивающим увязку всех реализуемых государственных программ по ресурсам и сбалансированность федерального бюджета. Поэтому **переход к программному принципу формирования бюджета невозможен без разработки и принятия долгосрочной бюджетной стратегии.** Учитывая данный факт, в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года была поставлена задача разработки долгосрочной бюджетной стратегии до 2030 года. Однако **до сих пор данный стратегический документ не разработан и не утвержден.** В результате расходы по всем государственным программам планируются отдельно, без учета общих возможностей бюджетной системы. По мнению экспертов Счетной палаты, отдельное принятие госпрограмм создает риски несбалансированности федерального бюджета и планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти исходя из завышенных бюджетных ожиданий¹⁰. С этой точкой зрения можно полностью согласиться.

При разработке долгосрочной бюджетной стратегии и определении предельных объемов финансирования государственных программ

⁹ Статья 21 проекта федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании».

¹⁰ Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах проведения экспертно-аналитического мероприятия «Подготовка аналитического доклада по реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года».

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 10 июля 2013 года.

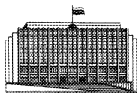


необходимо учитывать, что в настоящее время и в обозримой перспективе уровень доходов бюджетов всех уровней будет существенно зависеть от уровня мировых цен на энергоносители. Уровень цен на энергоносители зависит от конъюнктуры мирового рынка и от ситуации в мировой, но не в российской экономике. Даже долгосрочное прогнозирование динамики цен на энергоносители объективно представляет собой очень сложную задачу, а достоверность таких прогнозов, как показывает многолетний опыт, оставляет желать лучшего.

Поэтому при разработке бюджетной стратегии представляется **необходимым определять возможный уровень доходов бюджетов в зависимости от уровня цен на энергоносители и возможных темпов развития экономики.** И именно такое прогнозирование возможного уровня бюджетных доходов должно стать важнейшей составной частью бюджетной стратегии. Наличие такого прогноза позволит обоснованно определять состав и объем программ развития, которые могут быть реализованы при тех или иных условиях. При этом, при определении состава государственных программ, целесообразно не только учитывать возможный уровень прогнозируемых доходов бюджета, но и определять те программы, реализация которых может быть прекращена при недостаточности ресурсов, а также те из них, объем затрат на реализацию которых может быть сокращен.

Таким образом, **при определении номенклатуры реализуемых государственных программ необходимо осуществлять их ранжирование по степени значимости и, соответственно, выделять те из них, которые будут реализовываться в полном объеме в любом случае, и те, которые могут быть сокращены или реализация которых может быть прекращена при определенных условиях.** Такой подход должен повысить устойчивость развития экономики и социальной сферы, сделать предсказуемыми действия государства при неблагоприятном изменении внешней конъюнктуры.

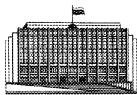
Необходимо отметить, что уже в этом году Правительство Российской Федерации при разработке проекта бюджета на 2014 год столкнулось с необходимостью сокращения бюджетных расходов, по сравнению с уровнем, определенным законом «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годы». В результате было принято решение о сокращении ассигнований по всем незащищенным статьям бюджета на 5%.



Такой подход представляется справедливым и логичным с точки зрения сокращения противоречий и уменьшения количества разногласий между различными министерствами и ведомствами и облегчения процесса согласования проекта бюджета. Но, с другой стороны, такое решение едва ли может считаться эффективным с точки зрения создания наиболее благоприятных условий для развития экономики и социальной сферы. Сложившаяся в этом году ситуация с существенным сокращением доходов бюджета еще раз подтверждает **необходимость проводить в рамках долгосрочной бюджетной стратегии ранжирование государственных программ с тем, чтобы при сокращении возможностей бюджета осуществлять в максимально возможном объеме финансирование тех из них, реализация которых является наиболее значимой.**

Как уже отмечалось выше, одной из задач долгосрочной бюджетной стратегии является определение предельных уровней расходов на государственные программы. Соответственно, большое значение приобретает проблема распределения имеющихся ресурсов между программами, выделение приоритетных направлений, на реализации которых имеет смысл сосредоточить максимальное количество ресурсов. По существу речь идет о необходимости разработки механизма оценки эффективности государственных программ и методики распределения ресурсов между ними с учетом показателей эффективности бюджетных расходов. Данная задача является очень сложной. Но, в качестве одного из показателей эффективности государственных программ, который вполне может быть использован для распределения финансирования между программами, может рассматриваться влияние реализации программы на формирование спроса на продукцию и услуги отечественных предприятий.

Как известно, реализация государственных программ практически в любой сфере деятельности предполагает необходимость осуществления государственных закупок тех или иных товаров и услуг. То есть реализация государственных программ всегда формирует спрос. Но при этом может формироваться спрос как на отечественные товары, так и на импортные. В существующей ситуации, когда задача создания благоприятных условий для роста экономики приобретает все большее значение, **приоритет в финансировании должен отдаваться тем государственным программам, реализация которых обеспечивает рост спроса на продукцию и услуги отечественных предприятий.**



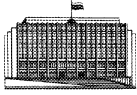
Необходимо отметить, что в странах с развитой рыночной экономикой государственный бюджет в целом и система государственных закупок и контрактов, как правило, является важнейшим инструментом обеспечения государственной поддержки развития приоритетных отраслей и производств. При этом обеспечивается не только решение задач, стоящих перед государством – например, обеспечение национальной безопасности или развитие системы здравоохранения, но и развитие отраслей и производств, обеспечивающих поставку продукции и услуг, необходимых для решения поставленных государством задач. К подобной практике использования бюджетных расходов в качестве одного из действенных инструментов обеспечения роста экономики пора переходить и нам.

Система государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации

Одним из значимых элементов системы стратегического долгосрочного планирования должна стать совокупность долго- и среднесрочных программ развития как страны в целом, так и отдельных отраслей экономики и сфер деятельности, регионов и территорий. Необходимо отметить, что за последние годы органами исполнительной власти хорошо разработана и 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, но не содержат проработанного механизма, комплекса мер по достижению поставленных целей.

В проекте федерального закона «О государственном стратегическом планировании» сделана попытка уйти от этой особенности современных российских долго- и среднесрочных программ.

В частности предусмотрено, что государственные программы должны играть роль инструмента достижения целей, сформулированных в долгосрочных стратегиях и концепциях. В законопроекте определено, что «государственные программы Российской



Федерации разрабатываются на долгосрочный период»¹¹, то есть на период более 6 лет¹². При этом, в соответствии с законопроектом, «государственная программа Российской Федерации – **система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики**, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности, определенных в концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации»¹³.

Более того, законопроектом определено, что аналогичный инструмент должен использоваться и на уровне регионов, где должны разрабатываться государственные программы субъектов Российской Федерации. В соответствии с законопроектом, «государственная программа субъекта Российской Федерации – увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс мероприятий, направленный на наиболее эффективно решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»¹⁴.

Развитию системы государственных программ в последнее время уделяется большое внимание, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. По мнению экспертов Счетной палаты, уже в 2010 году была полностью сформирована нормативная и методологическая база для разработки государственных программ Российской Федерации¹⁵. Она включает в себя следующие документы:

¹¹ Пункт 1 статьи 25 проекта федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании».

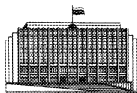
¹² Статья 3 проекта федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании».

¹³ Статья 3 проекта федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании».

¹⁴ Статья 3 проекта федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании».

¹⁵ Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах проведения экспертно-аналитического мероприятия «Подготовка аналитического доклада по реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года».

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 10 июля 2013 года.



- Перечень государственных программ Российской Федерации (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 г. № 1950-р);

- Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утвержден Постановлением Правительств Российской Федерации от 02.08.2010 г. № 588);

- Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (утверждены приказом Минэкономразвития России от 22.12.2010 г. № 670).

В 2012 году было осуществлено формирование государственных программ.

Большое внимание формированию и реализации государственных программ уделяется и на уровне субъектов Федерации. В 45 субъектах Федерации уже приняты правовые акты, регламентирующие порядок разработки и реализации государственных программ¹⁶. 16 субъектов Федерации утвердили государственные программы, предусмотренные перечнями государственных программ, подлежащих разработке¹⁷.

В законах о бюджетах на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годы 12 субъектами Федерации утверждено распределение бюджетных ассигнований по государственным программам¹⁸. В ряде субъектов Федерации (республиках Карелия, Чувашия, Брянской, Кировской, Омской, Пензенской, Тверской областях, городе Москве) удельный вес расходов бюджета, формируемых в рамках программ, составил 90%, а в 26 субъектах Федерации он превышает 70%¹⁹.

В то же время, по нашему мнению, действующая процедура разработки и реализации государственных программ, как на федеральном уровне, так и на региональном уровне нуждается в определенном совершенствовании.

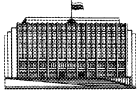
Необходимо учитывать, что осуществление любых мероприятий в рамках государственных программ (как государственных программ

¹⁶ Государственный совет Российской Федерации. Доклад «О мерах по повышению эффективности бюджетных расходов». Октябрь 2013 г.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

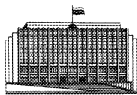


Российской Федерации, так и государственных программ субъекта Российской Федерации) потребует приобретения за счет средств бюджета соответствующего уровня определенных товаров и услуг. А приобретение товаров и услуг означает необходимость заключения государственных контрактов. **То есть государственные программы могут и должны стать основой для заключения долгосрочных государственных контрактов.** В этом случае будет создан работоспособный механизм достижения поставленных целей государственной политики, созданы предпосылки для существенного повышения эффективности бюджетных расходов, созданы условия для перехода к программно-целевому методу формирования бюджета.

Значимой проблемой при разработке государственных программ может стать оценка эффективности бюджетных расходов, направляемых на реализацию того или иного мероприятия, включенного или включаемого в состав программы. Часто именно от этой оценки зависит решение о составе мероприятий, входящих в состав программы. **При оценке эффективности бюджетных расходов представляется целесообразным исходить не только из критерия минимизации затрат бюджета на достижение определенных целей, но и из критерия формирования благоприятных условий для развития отечественных поставщиков товаров и услуг, необходимых для достижения этих целей.**

По мнению экспертов, система государственных контрактов вполне может создать благоприятные условия для развития приоритетных, в том числе высокотехнологичных, отраслей. Например, как известно, достаточно большие средства из государственного бюджета направляются на приобретение медицинского оборудования и/или на оснащение учебных заведений. Сейчас большая часть этого оборудования в России не производится, но его производство вполне может быть освоено, в том случае, если будет сформирован устойчивый гарантированный спрос. Такой спрос может быть сформирован за счет системы государственных закупок.

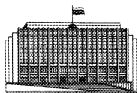
Еще одна проблема – освоение производства достаточно сложного оборудования требует определенного времени. Это означает, что желательно заранее проинформировать потенциальных российских поставщиков о том, какие именно товары и услуги будут приобретаться для государственных нужд. Но для этого необходимо определять номенклатуру и объем приобретаемых за счет средств государственных бюджетов



товаров и услуг на длительную перспективу. То есть по завершении разработки государственной программы и ее утверждения соответственно Правительством Российской Федерации или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации **должна формироваться система государственных контрактов, обеспечивающая приобретение товаров и услуг, необходимых для осуществления комплекса мероприятий, предусмотренных данной программой.**

Такой подход к формированию системы контрактов уже предусмотрен в отношении одной из государственных программ – государственной программы вооружений. В проекте федерального закона «О государственном стратегическом планировании» предусмотрено, что «реализация государственной программы вооружений осуществляется путем включения ее мероприятий в государственный оборонный заказ»²⁰. **Представляется целесообразным распространить такой подход и на все остальные государственные программы** (как на государственные программы Российской Федерации, так и на государственные программы субъектов Федерации), предусмотрев внесение соответствующих положений в нормативную правовую базу, регламентирующую порядок разработки и реализации государственных программ.

²⁰ Пункт 4 статьи 26 проекта федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании».



МАТЕРИАЛЫ СЕМИНАРА ЕЦПИД «ПРОЦЕДУРЫ И ПРАКТИКА ОБСУЖДЕНИЯ И УТВЕРЖДЕНИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ В ПАРЛАМЕНТАХ»

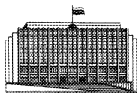
Анализ результатов исследования ЕЦПИД «Процедуры, связанные со стратегическим планированием, в парламентах и парламентских комитетах»

Рихо Кангур,
советник исследовательского
департамента Парламента Эстонии

Вопрос 1. В каких странах парламенты участвуют в стратегическом планировании?

Участвует	Участвует частично	Не участвует
Дания	Австрия	Андорра
Босния и Герцеговина	Бельгия	Чехия
Канада	Франция	Румыния
Хорватия	Италия	Россия
Кипр	Польша	
Финляндия		
Греция		
Германия		
Венгрия		
Латвия		
Литва		
Норвегия		
Португалия		
Сербия		
Словакия		
Словения		
Швейцария		

Участие также включает рассмотрение, инициацию, обсуждение или внесение поправок в стратегии или разработку их планов реализации.



Опыт тех стран, которые ответили на этот вопрос «не участвует», все же иногда учитывался в выводах, если их ответы на следующие вопросы были значимыми.

Вопрос 2. Инициатива разработки стратегий: Кто принимает решение об инициации разработки стратегий?

- Ни в одной из стран, участвовавших в опросе, парламент не принимает самостоятельного решения об инициации процесса разработки стратегии.

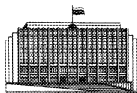
- Три страны (**Кипр, Польша и Канада**) ответили, что только правительство принимает решение о начале разработки стратегий.

- Все остальные государства ответили, что и правительство, и парламент могут инициировать разработку стратегий.

- **Литва** привела пример, когда по Указу Президента на рассмотрение Парламента была представлена стратегия развития образования.

Вопрос 2.1. Кто готовит или разрабатывает проект стратегии, если ее инициатором был парламент?

Комитет	Правительство или парламент	Парламент
Бельгия	Босния и Герцеговина	Австрия
Финляндия	Хорватия	Дания
	Греция	Венгрия
	Латвия	Италия
	Норвегия	Португалия
	Сербия	Словакия
	Германия	Словения
		Швейцария



Вопрос 2.2. Если стратегия разрабатывается правительством, то как парламент может участвовать в этом процессе?

Парламент активно участвует (Например, в рабочей группе)	Парламент информируется	Парламент не участвует	Другое
Греция	Австрия	Босния и Герцеговина	Дания
Сербия	Бельгия	Канада	Финляндия
Словения	Канада (иногда)	Хорватия	Латвия
Швейцария	Чехия	Кипр	Литва
Германия	Кипр	Португалия	Норвегия
	Франция	Словакия	
	Венгрия		
	Италия		
	Польша		
	Сербия		
	Словения		

Вопрос 2.3. Если стратегия разрабатывается правительством, как парламент может повлиять или поучаствовать в процессе?

▪ Дания

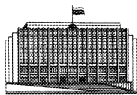
И члены парламента, и постоянные комитеты могут задавать вопросы министерствам, отвечающим за работу над долгосрочными стратегиями в сфере их компетенции.

Также они могут выносить на обсуждение вопросы, представляющие общественный интерес, и делать запросы в адрес одного или нескольких министерств о разрабатываемых стратегиях.

▪ Латвия

Парламент участвует в процессе через специализированный подкомитет.

▪ Норвегия и Литва



Министры, как правило, встречаются (официально или не официально) с членами парламента из своей коалиции. Они также могут проводить встречи с оппозицией.

▪ **Германия**

Члены парламента вовлечены на начальных стадиях разработки стратегий. Министры регулярно участвуют в заседаниях комитетов и пленарных заседаниях, где отвечают на вопросы, связанные с их деятельностью.

Вопрос 3. Какие виды стратегических документов разрабатываются в парламенте?

▪ Формулировки, используемые парламентами различных стран в именовании стратегических документов, значительно различаются.

▪ Например, парламента участвуют в разработке стратегий, программ, планов развития, докладов, основ политики, рекомендаций и т.д.

▪ Всесторонняя классификация по странам и формулировкам типов стратегий иногда практически невозможна.

Вопрос 3.1. Существуют ли критерии, по которым можно разделить стратегии?

▪ **Хорватия**

Конституция предусматривает, что Парламент принимает Стратегию национальной безопасности и Стратегию обороны.

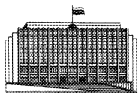
▪ **Латвия**

Долгосрочные (на 30 лет) и среднесрочные (на 7 лет) стратегии планирования принимаются Парламентом обычно после парламентских дебатов.

▪ **Португалия**

Конституцией предусмотрено, что Парламент принимает Основные варианты плана.

Другие законы могут предусматривать обязанность Правительства предоставлять отчет о реализации стратегий (обычно это происходит раз в год).



▪ Литва

Методология стратегического планирования, утверждаемая Правительством, устанавливает структуру стратегического планирования для документов долгосрочного планирования (на 10 или более лет), документов среднесрочного планирования, документов краткосрочного планирования (на 3 года).

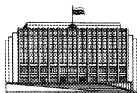
Долгосрочная стратегия развития государства (Стратегия национального развития с 2012 года) и другие документы долгосрочного планирования рассматриваются в Парламенте.

Вопрос 4. Какую юридическую форму принимают стратегии при их рассмотрении в парламенте?

1. Стратегии рассматриваются как резолюции:
в **Дании, Сербии, Венгрии, Бельгии, Словении** (также как декларации) и **Литве**.
- 1.1 Рассматриваются как законы:
в **Канаде, Бельгии, Португалии** и **Литве**.
- 1.2 Как парламентские решения:
в **Латвии**.
2. Рассматриваются как законы, но по упрощенной процедуре:
в **Словакии**.
3. Обсуждаются как доклады:
в **Норвегии, Польше, Австрии, Чехии** и **Германии**.
4. Стратегии рассматриваются как часть бюджетного процесса:
в **Кипре** и **Италии**.

Вопрос 4.1. Выносятся ли стратегии на обсуждение на пленарные заседания? Как часто?

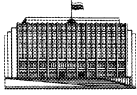
Очень часто	Около 2-4 раз в год	Редко
Германия	Австрия	Андорра
Греция	Босния и Герцеговина	Бельгия
Сербия	Канада	Чехия
	Кипр	Дания



Очень часто	Около 2-4 раз в год	Редко
	Финляндия	Италия
	Венгрия	Латвия
	Португалия	Литва
	Сербия	Польша
	Словения	Словакия

Вопрос 5. Имеет ли парламент (пленарное заседание, комитет) право внести изменения в проекты стратегий, предоставленных правительством (или могут ли они, например, ознакомившись с проектом, принять его или отклонить)?

Да	Кто имеет право?	Примечание
Бельгия	Член парламента, фракция	
Босния и Герцеговина	Член парламента, комитет, фракция	
Хорватия	Член парламента, комитет, фракция	+ рабочие группы парламента и правительства
Кипр	Член парламента, комитет, фракция	
Финляндия	Член парламента, комитет	
Италия	Член парламента	
Венгрия	Член парламента, комитет, фракция	
Латвия	Член парламента, комитет, фракция	
Литва	Член парламента, комитет	
Португалия	Член парламента, комитет, фракция	Могут вносить поправки в проекты законов, доклады о стратегиях могут только обсуждаться
Сербия	Член парламента, комитет	
Словения	Член парламента, комитет, другое	Могут вносить поправки только в резолюции и декларации, но не в стратегии



Вопрос 6. Обсуждаются ли стратегии на заседаниях комитетов?

Среди стран, которые каким-либо образом задействованы в стратегическом планировании, только в комитетах Парламента **Дании** стратегии не рассматриваются.

В **Австрии** комитеты играют ограниченную роль в стратегическом планировании, так как Парламент только частично вовлечен в эту деятельность.

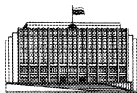
Вопрос 6.1. Как происходит обсуждения в комитетах?

- Комитеты готовят стратегии в форме проектов законов, резолюций, докладов для дальнейших обсуждений и рассмотрений на пленарных заседаниях: в **Австрии** (ограниченная роль), **Бельгии**, **Боснии и Герцеговине**, **Чехии**, **Хорватии**, **Канаде**, **Кипре**, **Венгрии**, **Италии** (бюджет), **Литве**, **Норвегии**, **Португалии**, **Сербии**, **Словакии** и **Словении**.

- Соответствующий комитет является основным органом, который обсуждает стратегии: в **Финляндии** (Комитет по вопросам будущего), **Германии**, **Греции**, **Латвии** (специальный подкомитет) и **Польше**.

Вопрос 7. Были ли установлены правила участия парламентов работе над стратегическими документами?

Почти все ответы на данный вопрос приводят к заключению, что, если соответствующие правила были установлены, то они устанавливаются в соответствии с парламентскими процедурами.



Анализ результатов исследования ЕЦПД «Парламентский контроль за ходом реализации стратегий»

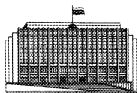
Рихо Кангур,
советник исследовательского
департамента Парламента Эстонии

Вопрос 1. Отчитывается ли Правительство перед Парламентом о результатах реализации стратегий?

Да, на регулярной основе	Да, если необходимо	Нет
Босния и Герцеговина	Австрия	Канада
Чехия	Бельгия	
Кипр	Хорватия	
Дания	Венгрия	
Финляндия	Норвегия	
Германия	Польша	
Греция	Португалия	
Италия	Словакия	
Латвия	Словения	
Литва		
Сербия		

Вопрос 2. Кто инициирует парламентский контроль?

Комитет	Парламент на пленарном заседании (нерегулярно)	Правительство	Требования к отчетности были ранее установлены (в законе и т.д.)	Другое (член Парламента)
Австрия	Австрия	Дания	Бельгия	Канада
Босния и Герцеговина	Чехия	Словакия	Босния и Герцеговина	Дания
Канада	Германия	Словения	Хорватия	Греция
Чехия	Венгрия		Финляндия	Польша
Кипр	Литва		Германия	Словакия
Дания	Польша		Италия	

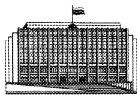


Комитет	Парламент на пленарном заседании (нерегулярно)	Правительство	Требования к отчетности были ранее установлены (в законе и т.д.)	Другое (член Парламента)
Германия			Латвия	
Греция			Литва	
Венгрия			Португалия	
Литва			Сербия	
Польша			Словакия	
Португалия			Словения	
Словения				

Вопрос 3. Кто осуществляет парламентский контроль?

Комитеты	Парламент	Другое (член Парламента)	Фракция
Австрия	Австрия	Канада	Германия
Бельгия	Бельгия	Дания	Португалия
Босния и Герцеговина	Хорватия	Польша	
Канада	Чехия	Португалия	
Хорватия	Кипр	Словения	
Чехия	Финляндия		
Кипр	Германия		
Дания	Греция		
Финляндия	Венгрия		
Германия	Италия		
Греция	Литва		
Венгрия	Польша		
Латвия	Португалия		
Литва	Сербия		
Польша	Словакия		
Португалия			
Сербия			
Словакия			

▪ **Словения.** В соответствии с Правилами Процедуры, Национальное Собрание Словении может обязать Правительство или отдельного министра подготовить отчет для Национального Собрания о реализации законов или других нормативных актов (включая стратегические документы), принятых Парламентом.



В некоторых случаях отчеты о реализации принятых актов (например, резолюции), направляемых Правительством Национальному Собранию, регулируются специальными законами.

Вопрос 4. Каким образом устанавливаются требования к реализации стратегий?

- **Практически все страны**, которые ответили на этот вопрос, заявили, что эти правила устанавливаются нормативными документами.

- **Хорватия, Венгрия, Сербия, Словакия, Словения и Чехия** при ответе также указали, что данные требования были установлены самими стратегическими документами.

- **Австрия** ответила, что требования устанавливаются к каждой конкретной стратегии отдельно.

Вопрос 5. В какой форме осуществляется контроль? Каков результат?

- **Вариант 1**

Отчет о результатах реализации предоставляется Правительством. Его обсуждает соответствующий комитет. После обсуждения комитет излагает свое мнение об отчете на пленарном заседании, где проводится его рассмотрение.

Примеры: **Босния и Герцеговина, Финляндия.**

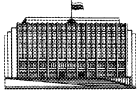
- **Вариант 2**

«Открытое обсуждение» проводится в соответствующем комитете. Затем комитет направляет обратно в Правительство свои рекомендации или предложения (обычно эти предложения оформляются в виде решения комитета).

Примеры: **Латвия, Греция, Австрия, Словения, Чехия и Польша.**

- **Вариант 3**

Возможность контроля со стороны Парламента может быть установлена в законодательстве. Министры представляют отчеты на пленарных заседаниях, а члены Парламента задают устные вопросы в отведенное время для выступлений и дискуссий. По собственной инициативе комитеты могут проводить открытые слушания и приглашать на



них экспертов и членов Правительства. Они могут готовить доклады, а на пленарном заседании просить обсудить этих докладов на специальных сессиях.

Примеры: **Португалия, Сербия, Германия, Венгрия, Хорватия и Словакия.**

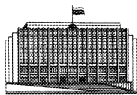
▪ **Вариант 4**

Нет специальной процедуры парламентского контроля. Она осуществляется, в основном, при помощи традиционных парламентских механизмов контроля, таких как запросы, устные или письменные вопросы.

Пример: **Бельгия.**

Вопрос 6. Существуют ли какие-либо другие формы обсуждения вопросов более общего характера в вашем Парламенте, которые непосредственно не связаны с обсуждением стратегических документов?

▪ Различные формы общественных обсуждений или слушаний в комитетах или на пленарных заседаниях, например: политические дебаты по актуальным политическим вопросам; слушания, организуемые комитетами, в которых участвуют приглашенные эксперты; а также традиционные средства парламентского контроля (запросы, письменные и устные вопросы).



Создание национальных стратегий. Пример Литвы

Елена Месиулатайт,
советник отдела исследований
Аппарата Сейма Литвы

Законодательная база

1. Конституция Литовской Республики;
2. Закон «О Правительстве»;
3. Регламент Сейма;
4. Методология стратегического планирования, утверждаемая Правительством.

Конституция Литовской Республики

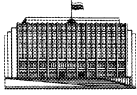
Она определяет структуру, функции и отношения институтов государственной власти.

Право законодательной инициативы в Сейме принадлежит членам Сейма, Президенту Республики и Правительству (ст. 68). В соответствии с Конституцией Правительство среди прочих дел по управлению страной также занимается реализацией постановлений Сейма о реализации законов. Также в соответствии с Конституцией премьер-министр в течение 15 дней после своего назначения представляет на рассмотрение Сейму Государственную программу. Новое Правительство получает полномочия действовать после того, как Сейм одобряет эту программу.

Закон «О Правительстве»

Правительство должно действовать в соответствии с Конституцией, международными договорами, законами, Программой Правительства и другими нормативными актами Литвы, а также координировать свою деятельность со Стратегией национального развития (ст. 3).

Правительство должно обеспечивать соблюдение законов, указов Президента и постановлений Сейма о реализации законов. Также Правительство должно принять концепцию управления, разработать



Стратегию национального развития²¹ и предоставлять ее в Сейм для утверждения.

Регламент Сейма

Регламент Сейма устанавливает процедуру представления, рассмотрения и принятия законопроектов или других документов Сейма. Также он устанавливает порядок заседаний Сейма.

В соответствии с регламентом на различных этапах рассмотрения законопроекта в Сейме и комитете может приниматься решение о вынесении проекта на общественное обсуждение.

Методология стратегического планирования, утверждаемая Правительством

Методология стратегического планирования устанавливает структуру стратегического планирования, перечень документации для планирования и процедуру утверждения. Кроме того, Методология определяет критерии оценки стратегий, процедуру мониторинга результатов реализации и представления отчетов.

Новая редакция Методологии²² основана на наработанной практике. Она устанавливает рамки, в которых должно происходить стратегическое планирование.

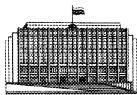
В соответствии с Методологией структура стратегического планирования содержит долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные документы планирования. Структура включает в себя перечень органов, которые ответственны за документацию планирования, утверждение, реализацию, оценку и отчеты о достигнутых результатах.

Стадии, которые прошла Стратегия национального развития от инициации до принятия

8 декабря 2008 года – разработанная Правительством стратегия была принята Сеймом посредством принятия резолюции.

²¹ До 2012 года это была Стратегия развития государства.

²² Вступила в силу 25 августа 2010 года.



3 марта 2010 года – постановлением Правительства был создан Совет государственного развития, который состоял из представителей государственных институтов и различных экспертов.

Целью деятельности Совета была разработка долгосрочной стратегии «Литва 2030» совместно с различными организациями и экспертами.

28 ноября 2011 года – проект резолюции о принятии стратегии и проект самой Стратегии национального развития были внесены на рассмотрение в Сейм.

6 декабря 2011 года – Правовое управление Аппарата Сейма представило заключение о соответствии проекта Стратегии Конституции, законам Литвы и принципам законодательства.

15 марта 2012 года – Премьер-министр представил проект резолюции на пленарном заседании.

Сейм принял решения:

- вынести на голосование вопрос принятия проекта резолюции после ее представления;
- начать процедуру обсуждения проекта стратегии;
- назначить Комитет по образованию, науке и культуре в качестве ответственного комитета, а остальные комитеты – соисполнителями;
- назначить примерную дату рассмотрения на заседании – 26 апреля 2012 года.

С 15 марта по 10 мая 2012 года – проходит рассмотрение стратегии в ответственном комитете и комитетах-соисполнителях. После рассмотрения ответственный комитет вносит свою правку в проект резолюции.

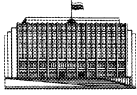
10 мая 2012 года – прошло рассмотрение стратегии на пленарном заседании. Сеймом было принято решение продолжить обсуждение на следующем заседании.

15 мая 2012 года – продолжилось рассмотрение стратегии. Было решено принять предложение Председателя Сейма о проведении прений по Стратегии по специальной ускоренной процедуре.

В итоге, Стратегия национального развития была принята.

Выводы и вопросы для обсуждения

Из Программы Правительства, принятой постановлением Сейма 8 декабря 2008 года:



Мы определим основные долгосрочные приоритеты государства и Правительства в целях поиска общего понимания и общественной поддержки. Поэтому мы будем прикладывать все усилия, чтобы новый Национальный договор был подписан.

Комитет по развитию информационного общества в своем заключении предлагал отклонить проект резолюции. Одной из причин является то, что для обеспечения согласованной и бесперебойной реализации Стратегии национального развития «Литва 2030» во время смены Правительства Литовской Республики требуется подписание Национального договора. Другими словами, Стратегия национального развития должна быть утверждена не постановлением Сейма, а соглашением, подписанным политическими партиями и наиболее важными общественными объединениями.

Выдержки из различных редакций Стратегии:

Абзац из первой редакции проекта Стратегии:

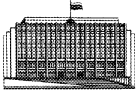
*Стратегия «Литва 2030» отражает национальное видение и приоритеты развития, а также основные принципы их реализации до 2030 года. Стратегия является основным документом планирования, которому **не должны противоречить** все национальные планы, программы и другие общественно-политические инициативы.*

Из второй редакции проекта Стратегии, которая была сделана ответственным комитетом и принята Сеймом:

*Стратегия «Литва 2030» отражает национальное видение и приоритеты развития, а также основные принципы их реализации до 2030 года. **Это дорожная карта, которой надо руководствоваться** при принятии стратегических решений и при разработке национальных планов или программ.*

Выдержка из заключения Правового управления Аппарата Сейма:

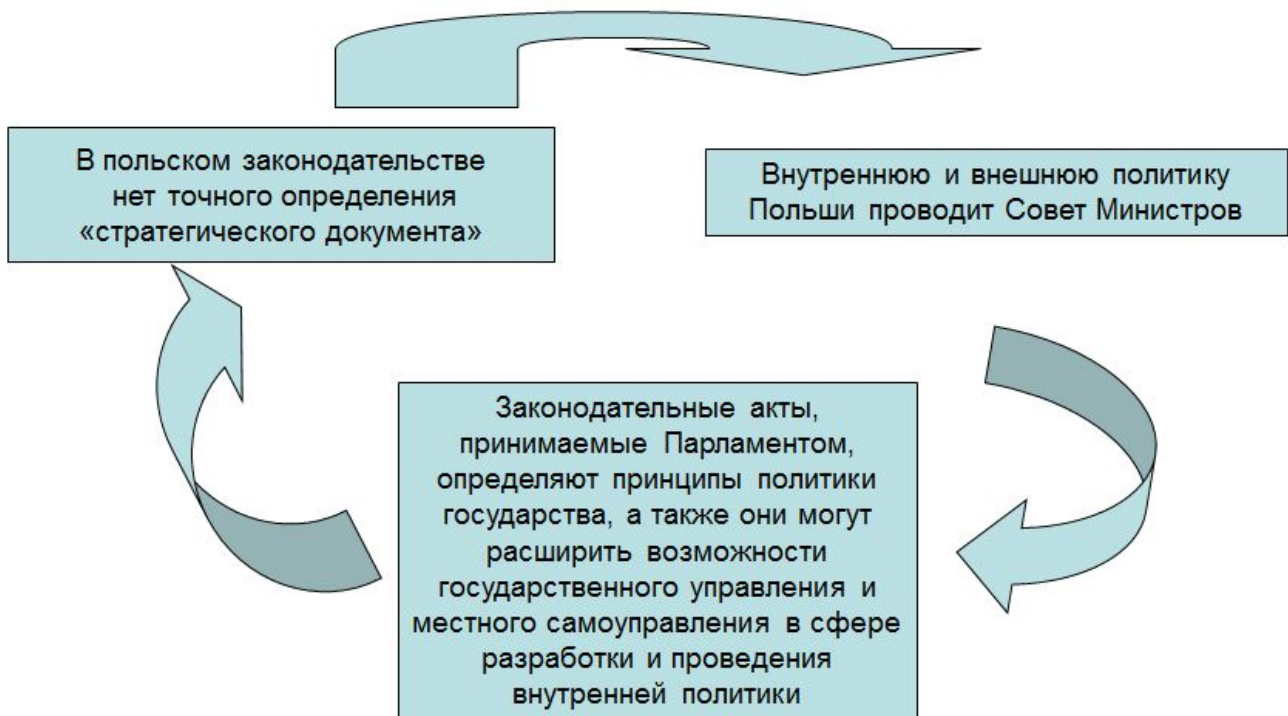
Во введении Стратегии предлагается определить важность этой Стратегии <...>. Таким образом, все вопросы развития государства, а также будущие решения должны быть ориентированы и согласованы со Стратегией. С точки зрения согласованности правовой системы взаимосвязь данной резолюции (когда она будет принята) с другими резолюциями Сейма о принятии как законов, так и других стратегий и программ, не ясна.

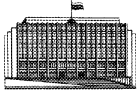


**Роль Сейма (нижней палаты Парламента Польши)
в обсуждении и принятии долгосрочных
национальных стратегий.
Теоретические возможности и практика**

Агнешка Грзелац,
специалист бюро исследований
канцелярии Сейма Польши

Роль Сейма в стратегическом планировании





Правовая база

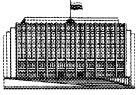
Основные правила определены в:

- статье 146 Конституции Польши;
- регламенте Сейма 1992 года (в процедурных правилах):
 - процедурных правилах, связанных с законопроектами и проектами резолюций;
 - процедурных правилах, которые связаны с рассмотрением докладов министров и информацией, поступившей от них;
- законе от 1996 года «Об осуществлении полномочий депутатами или сенаторами» (в правилах, связанных с обязанностью Администрации Правительства обеспечивать необходимой информацией депутатов, сенаторов и органы Парламента).

Правила, устанавливаемые законодательными актами Парламента, могут наделять Сейм полномочиями по участию в стратегическом планировании.

Закон от 6 декабря 2006 года о принципах политики в сфере развития:

- дает Совету Министров и органам самоуправления право проводить политику в сфере развития;



- во время процедуры подготовки долгосрочной или среднесрочной национальной стратегии развития Сейм и Сенат наделены полномочием проведения дебатов по вопросам данной стратегии;
- Сейм и Сенат должны быть проинформированы о принятии долгосрочной или среднесрочной национальной стратегии развития;
- Премьер-министр обязан выступать перед Сеймом и Сенатом с ежегодным докладом о реализации национальной среднесрочной стратегии.

Процедуры в Сейме, касающиеся информации о реализации национальных среднесрочных стратегий



Роль Сейма в инициации и разработке проектов стратегий

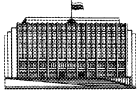
Ни при каких обстоятельствах Сейм не может быть инициатором подготовки национальных стратегий.

У Сейма есть следующие средства влияния на разработку стратегий:

- Сейм может принимать резолюции, которые могут включать предложения в адрес Правительства;
- депутат может запросить какую-либо информацию;
- комитет может запросить какую-либо информацию.

Тексты стратегических документов готовятся в Администрации Правительства.

Теоретически законодательный акт Парламента может обязать Правительство предоставить Сейму информацию о проекте стратегии.



Примеры стратегических документов Польши и роль Сейма

- **Национальная стратегия развития на период 2007-2015 годы**
 - проект был подготовлен Министерством регионального развития;
 - принят Советом Министров 29 ноября 2006 года;
 - информация о реализации стратегии представляется Сейму ежегодно, в соответствии с законодательством.
- **Национальная стратегия развития до 2020 года**
 - принята Советом Министров 25 сентября 2012 года;
 - Премьер-министр представил стратегию Сейму 6 декабря 2012 года, в соответствии с законодательством;
 - 12 декабря 2012 года Председатель Сейма передал стратегию комитету на рассмотрение. Однако документ все еще не был обсужден на пленарном заседании.
- **Доклад «Польша 2030»**
 - подготовлен советниками Премьер-министра, занимающимися проблемами стратегического планирования;
 - цель: очертить круг проблем, которые должны быть решены в течение следующих 20 лет, особенно в сферах экономической и социальной политики, инфраструктуры и энергосбережения;
 - не был предоставлен и не обсуждался в Сейме.
- **Национальная стратегия развития территорий до 2030**
 - представлена в Сейм в январе 2012 года, в соответствии с законодательством;
 - в мае 2012 года обсуждена на пленарном заседании.

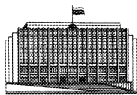
Выводы

В Польше нет специального документа, касающегося общих правил стратегического планирования. Стратегическое планирование – это интегральная задача правительства.

Роль Сейма:

- может быть проинформирован;
- может неофициально повлиять на правительство;
- другое – в зависимости от конкретной стратегии.

На практике Сейм, также как и Сенат, не является полноценным участником стратегического планирования.



Стратегические документы: представление и обсуждение в Парламенте Португалии

Ана Паула Бернардо,
Советник Аппарата Парламента
Португалии

Стратегическое планирование – роль Правительства

В соответствии с Конституцией Правительство проводит общую политику страны. Возможно из-за этого стратегическое планирование считается, прежде всего, задачей Правительства.

Инициация и разработка проектов стратегий

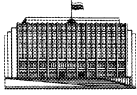
И Правительство, и Парламент могут принимать решение о выдвигании инициативы разработки стратегии. Однако Правительство играет здесь ведущую роль.

Правительственная стратегия

После того, как Правительство сформировано, оно определяет свои основные цели и стратегии на предстоящий парламентский срок (4 года), которые фиксируются в программе Правительства. Программа представляется Ассамблее на рассмотрение. Затем пункты программы, которые относятся к фискальной и бюджетной стратегии, реализуются при разработке бюджета страны. Бюджет страны ежегодно представляется Ассамблее в виде законопроекта, в который можно внести некоторые поправки. После этого он принимается на пленарном заседании.

Национальное стратегическое планирование

По большей части национальные стратегии принимают форму законопроектов, вносимых Правительством на рассмотрение и для утверждения в Ассамблею в соответствии с Конституцией или другим законом. Большинство требований к правительственным докладам перед Ассамблеей о стратегиях были первоначально установлены в законодательстве.



Стратегии в качестве проектов законов

Стратегии, представленные Правительством в виде законопроектов, проходят те же процедуры, что и остальные законопроекты.

Любой член Парламента, парламентская группа и компетентный комитет Парламента может вносить предложения об изменении текста стратегии.

Утверждение поправки (или отклонение законопроекта) всегда зависит от результатов голосования.

Стратегические доклады

Большинство стратегических документов составляют правительственные доклады, которые представляются Ассамблее на обсуждение. Они, как правило, являются особым предметом обсуждения на пленарных заседаниях.

Комитеты обычно готовят и утверждают отзывы на такие доклады. В дальнейшем эти отзывы представляются на пленарном заседании.

В такие доклады не допускается вносить поправки.

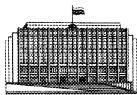
Парламентская инициатива

Ассамблея всегда может принять резолюции с рекомендациями по правительственной стратегии.

Члены Парламента, парламентские группы и комитеты могут подготовить и предоставить на рассмотрение проекты резолюций, которые могут быть приняты на пленарном заседании.

Стратегические документы Португалии

- Правительственная программа;
- Государственный бюджет (проект закона);
- Основные варианты Национального плана (проект закона);
- Рамки долгосрочного бюджета (проект закона);
- Программа стабильности и роста (2011-2014);
- Финансовая стратегия (2013-2017);
- Ежегодный доклад о внутренней безопасности;
- Основные варианты Стратегии национальной безопасности;



- Военная программа (проект закона);
- Основы экологической политики (проект закона);
- Политика в сфере борьбы с преступностью (проект закона).

Налоговая стратегия (2013-2017)

30 апреля 2013 года Правительство утвердило Налоговую стратегию на последующие 4 года, которая была представлена на рассмотрение Ассамблее.

Этот документ был представлен в Комитет по бюджету, финансам и государственному управлению. Стратегия была опубликована в парламентском журнале и на Интернет-сайте Парламента. Пока обсуждение документа не запланировано.

Парламентский контроль

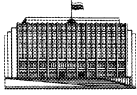
Парламент всегда может контролировать процесс стратегического планирования, который осуществляется Правительством, и реализацию специальных стратегических мероприятий:

- Депутаты могут задавать вопросы и запрашивать информацию;
- Парламентские группы могут пригласить Правительство принять участие в работе заседаний Парламента;
- Парламентские комитеты могут проводить слушания по интересующим вопросам с участием министров.

Влияние Парламента и информация о стратегиях

Постоянный комитет может:

- принять решение о создании рабочей группы для подробного изучения правительственных стратегий;
- проводить слушания с отдельными министрами и первыми лицами государственной администрации;
- приглашать экспертов, представителей заинтересованных органов власти или членов Правительства для обсуждения отдельных проблем;
- организовывать семинары и конференции в целях содействия общественному обсуждению вопросов национальных стратегий и других стратегических документов.



Контроль реализации стратегий

В начале каждой парламентской сессии председатели комитетов Парламента получают отчет о ходе рассмотрения и вступления в силу законов и об их дальнейшей реализации, включая соблюдение соответствующих сроков.

Этот отчет позволяет Парламенту тщательно контролировать реализацию стратегий, принятых в качестве законов.

Роль парламентского мониторинга

Парламент играет ключевую роль при анализе и утверждении многих финансовых и чрезвычайных стратегических пакетных мер, которые предлагаются Правительством. После принятия данных мер, Парламент осуществляет мониторинг и оценку их реализации Правительством.

Новый специальный комитет был создан для контроля за реализацией чрезвычайных стратегических пакетных мер (специальный комитет по мониторингу реализации пакетных мер, связанных с финансовой помощью Португалии).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Поправки первого заместителя председателя Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам В.А. Петрова к проекту федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании»

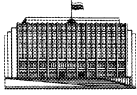
№ п/п	Статья, абзац, пункт	Текст законопроекта, принятого в первом чтении	Содержание поправки	Текст законопроекта с учетом поправки	Пояснения
1.	Статья 11 пункт 1	<p>Статья 11. Реестр документов государственного стратегического планирования</p> <p>1. В целях обеспечения эффективности функционирования системы государственного стратегического планирования на основе разрабатываемых участниками государственного стратегического планирования документов государственного стратегического планирования формируется реестр документов государственного стратегического планирования, содержащий сведения о документах государственного стратегического планирования, определенных в статье 10 настоящего Федерального закона.»;</p>	<p>Пункт 1 статьи 11 изложить в следующей редакции: «1. В целях обеспечения эффективности функционирования системы государственного стратегического планирования на основе разрабатываемых участниками государственного стратегического планирования документов государственного стратегического планирования формируется реестр документов государственного стратегического планирования, содержащий сведения о документах государственного стратегического планирования, определенных в статье 10 настоящего Федерального закона и обеспечивающий взаимную связь стратегического планирования с бюджетным планированием, планированием закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и</p>	<p>Статья 11. Реестр документов государственного стратегического планирования</p> <p>1. В целях обеспечения эффективности функционирования системы государственного стратегического планирования на основе разрабатываемых участниками государственного стратегического планирования документов государственного стратегического планирования формируется реестр документов государственного стратегического планирования, содержащий сведения о документах государственного стратегического планирования, определенных в статье 10 настоящего Федерального закона и обеспечивающий взаимную связь стратегического планирования с бюджетным планированием, планированием закупок</p>	<p>Сформулированная в статье 11 проекта федерального закона цель формирования реестра документов государственного стратегического планирования (обеспечение эффективности функционирования системы государственного стратегического планирования) носит общий характер и не отражает предназначение данного реестра.</p> <p>Необходимо обеспечить взаимную связь стратегического планирования с бюджетным планированием, планированием закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и иными сферами деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.</p>

			муниципальных нужд и иными сферами деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.»	товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и иными сферами деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.	
2.	Глава 8 статья 38	Глава. 8. Мониторинг реализации документов государственного стратегического планирования Статья 38. Цели и задачи мониторинга реализации (документов государственного стратегического планирования	Дополнить статью 3 8 Федерального закона пунктом 7 «7. Информационное обеспечение государственного стратегического планирования осуществляется на основе создания единой системы информационно-телекоммуникационной поддержки нужд системы обеспечения национальной безопасности, создания государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами, а также создания единой информационной системы обеспечения федеральной контрактной системы.»	Глава 8. Мониторинг реализации документов государственного стратегического планирования Статья 38. Цели и задачи мониторинга реализации (документов государственного стратегического планирования 7. Информационное обеспечение государственного стратегического планирования осуществляется на основе создания единой системы информационно-телекоммуникационной поддержки нужд системы обеспечения национальной безопасности, создания государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами, а также создания единой информационной системы обеспечения федеральной контрактной системы.	Создание единой системы информационно-телекоммуникационной поддержки нужд системы обеспечения национальной безопасности предусмотрено Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 № 537. Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р. Проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» предусматривает в рамках информационного обеспечения федеральной контрактной системы создание единой информационной системы, интегрированной с другими информационными системами, в том числе с региональными информационными системами и муниципальными информационными системами.
3.	статья 21 пункт 1	Статья 21. Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации 1. Долгосрочная бюджетная	Пункт 1 статьи 21 изложить в следующей редакции: «1. Долгосрочная бюджетная стратегия Российской	Статья 21. Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации 1. Долгосрочная бюджетная	В проекте федерального закона необходимо четко и прозрачно определить иерархию документов государственного стратегического планирования. Отсутствует ясность в иерархии

		<p>стратегия Российской Федерации разрабатывается каждые 6 лет на период, не превышающий период, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в сфере бюджетной деятельности, одновременно с концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации разрабатывается с учетом концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на основе стратегического прогноза, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, стратегии национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период, бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, содержащих основные направления бюджетной политики Российской Федерации, в целях финансового обеспечения</p>	<p>Федерации разрабатывается каждые 6 лет на период, не превышающий период, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в сфере бюджетной деятельности, одновременно с концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации разрабатывается с учетом концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на основе стратегического прогноза, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, стратегии национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период, бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, содержащих</p>	<p>стратегия Российской Федерации разрабатывается каждые 6 лет на период, не превышающий период, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в сфере бюджетной деятельности, одновременно с концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации разрабатывается с учетом концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на основе стратегического прогноза, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, стратегии национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период, бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации</p>	<p>взаимоотношений таких документов, а, соответственно, и министерств их разрабатывающих, как концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и бюджетная стратегия Российской Федерации, разработку которых предполагает проводить одновременно. В бюджетных посланиях Президент Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации неоднократно указывалось на необходимость реализации программно-целевого принципа планирования и исполнения бюджета. Контроль за целевым расходованием бюджетных средств должен сопровождаться содержательным анализом достигнутых результатов. Для этого 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. При этом критерием наполнения бюджета должно стать достижение целей социально-экономической политики на финансовое обеспечение которых направляются бюджетные средства.</p>
--	--	---	--	---	---

		<p>достижения установленных в концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации приоритетов и целей и обеспечения национальной безопасности на долгосрочную перспективу с учетом возможностей бюджетной системы Российской Федерации и положений стратегии национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период. Корректировка долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации производится в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.</p>	<p>основные направления бюджетной политики Российской Федерации, в целях финансового обеспечения достижения установленных в концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации приоритетов и целей и обеспечения национальной безопасности на долгосрочную перспективу с учетом возможностей бюджетной системы Российской Федерации и положений стратегии национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период. Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации обеспечивает сбалансированность стратегического планирования по ресурсам, привлекаемым для достижения долгосрочных целей, определяемых в соответствии с системой документов государственного стратегического планирования, механизмам и срокам их достижения. Критерием исполнения как долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации, так и отдельного бюджета является достижение тех целей социально-экономического развития и обеспечения</p>	<p>Федерации, содержащих основные направления бюджетной политики Российской Федерации, в целях финансового обеспечения достижения установленных в концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации приоритетов и целей и обеспечения национальной безопасности на долгосрочную перспективу с учетом возможностей бюджетной системы Российской Федерации и положений стратегии национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период. Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации обеспечивает сбалансированность стратегического планирования по ресурсам, привлекаемым для достижения долгосрочных целей, определяемых в соответствии с системой документов государственного стратегического планирования, механизмам и срокам их достижения. Критерием исполнения как долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации, так и отдельного бюджета является достижение тех целей социально-экономического развития и обеспечения</p>	
--	--	---	---	---	--

			<p>национальной безопасности Российской Федерации, на финансовое обеспечение которых направляются бюджетные средства. Контроль за целевым расходованием бюджетных средств должен сопровождаться содержательным анализом достигнутых результатов социально-экономической политики, по результатам которого производится корректировка концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Корректировка долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации производится в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.»</p>	<p>национальной безопасности Российской Федерации, на финансовое обеспечение которых направляются бюджетные средства. Контроль за целевым расходованием бюджетных средств должен сопровождаться содержательным анализом достигнутых результатов социально-экономической политики, по результатам которого производится корректировка концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Корректировка долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации производится в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.</p>	
--	--	--	--	---	--



LEGISLATIVE SUPPORT OF STATE STRATEGIC PLANNING. PROCEDURES AND PRACTICES FOR APPROVING LONG-TERM NATIONAL STRATEGIES IN PARLIAMENTS

The proposed collection of articles is devoted to an urgent and little-studied topic: "The procedures and practices of discussion and adoption of long-term national strategies in parliament".

The first article of the collection was prepared by the Chairman of the Council of the Federation Budget and Financial Markets Committee Sergey Riabuhin. The article includes the main requirements to the system of strategic planning, which is forming in Russia now. In the annex you will find requirements of the First Deputy Chairman of the Council of the Federation Budget and Financial Markets Vladimir Petrov in the form of concrete amendments to the draft of the Federal Law "On the state strategic planning".

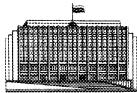
Future Federal Law "On the state strategic planning" is targeted to regulate relations between the participants of the state strategic planning in the process of development, approval and adjustment of such documents. So it is extremely important to take into account the international experience composing the Federal Law and related documents.

The topic was discussed at the seminar of the European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) in the walls of the Parliament of Estonia in May 2013.

The participants of the seminar noted, that in most cases parliaments didn't have authorities to develop and adopt strategy, which were fixed in basic laws. Usually, executive authorities play the leading role in formation and adoption of long-term strategies. However a tendency to increase the influence of legislative bodies in the process of strategic planning has appeared recently. Parliamentarians are increasingly involved in discussions of these documents.

The collection contains summaries of ECPRD seminar, as well as experience of separate countries in the existing practice and ideas about the role of parliaments in developing and adopting strategic documents. In particular, there are the experiences of Lithuania, Poland and Portugal in the collection.

This collection can be of use for Members of Russian Parliament, representatives of Federal executive power and state power of subjects of the Russian Federation.



CONTENT

Sergey N. Riabuhin, Chairman of the Council of the Federation Budget and Financial Markets Committee, Russia

Formation of a system of state long-term strategic planning in Russia5

Tatyana P. Samarina, Leading Expert of the Analytical Department of the Council of the Federation, Russia

The development of long-term planning in Russia.....11

Dmitriy Y. Nikologorskiy, Advisor of the Analytical Department of the Council of the Federation, Russia

Financial aspects of the development of long-term strategic planning: the long-term budgetary strategy, the system of government programs.....26

PAPERS OF THE SEMINAR «Procedures and practices for debating and approving long-term national strategies in parliaments»

Riho Kangur, Advisor of the Research Department of the Riigikogu, Estonia

Analysis of the Results of ECPRD Survey: «Procedure in Plenary and Committee»36

Analysis of the Results of ECPRD Survey: «Scrutiny of Implementation of Strategies».....43

Elena Mačiulaitytė, Advisor of Parliamentary Research Department of the Seimas, Lithuania

The National Strategy making: the case of Lithuania.....47

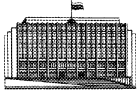
Agnieszka Grzelak, Expert of Bureau of Research, Chancellery of the Sejm, Poland

Role of the Sejm in debating and approving long-term national strategies. Theoretical possibilities and practice...51

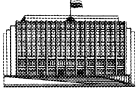
Ana Paula Bernardo, Legal Adviser, Parliament, Portugal
Strategic Documents: Presentation and discussion in the Portuguese Parliament.....55

ANNEX

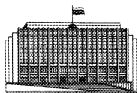
The amendments of the First Deputy Chairman of the Council of the Federation Budget and Financial Markets Committee V.A. Petrov to the draft of the Federal Law № 143912-6 «On the state strategic planning».....59



ДЛЯ ЗАМЕТОК



ДЛЯ ЗАМЕТОК



Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

Законодательное обеспечение государственного стратегического планирования.
Процедуры и практика утверждения долгосрочных национальных стратегий в парламентах.

Серия: Международный опыт парламентской деятельности. Актуальные темы.

Аналитический вестник № 24 (508)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Редакторская группа: И.В. Барбашин, С.Л. Постников, Т.Е. Семенов, Т.А. Миронова,
Р.Л. Кохнович, Т.П. Самарина, Д.Ю. Никологорский, А.П. Наумкин, Н.А. Шульгина,
А.В. Туманов

Компьютерная верстка, техническая редакция и перевод:
А.П. Наумкин

Материалы представлены Аналитическим управлением
Аппарата Совета Федерации

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления делами Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 00.00.2013. Формат 60x84 1/16. Усл. печ. л. 4,65.
Тираж 100 экз. Заказ №

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации