

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Екатерина Кудряшова\*

*Статья посвящена проблеме регулирования государственного и муниципального планирования в Российской Федерации. Автор отмечает, что действующие законодательные акты не обеспечивают необходимой правовой базы для планирования и существует потребность в принятии рамочного закона о планировании в Российской Федерации.*

Проблема правового регулирования государственного планирования была поднята еще в советский период. Ученые и практики сетовали на то, что «процесс народнохозяйственного планирования (в широком смысле - от разработки и утверждения планов до их исполнения) остается одной из наименее упорядоченных в правовом аспекте сфер социалистического хозяйствования»<sup>1</sup>. «Внимание к разработке и внедрению научной организации планирования усилилось в условиях хозяйственной (экономической) реформы 1965 года. Новая система планирования и экономического стимулирования, основанная на совершенствовании централизованного управления при формировании экономических методов хозяйствования, потребовала и нового подхода к методике и организации процесса разработки планов. В это время был поставлен вопрос о принятии закона (или технологии) разработки планов с тем, чтобы освободить этот процесс от волюнтаризма власти»<sup>2</sup>.

В советской научной литературе неоднократно высказывалось мнение о необходимости разработки специального закона о планировании<sup>3</sup>. В монографии ведущего исследователя правовых вопросов планирования профессора А.Ф. Ноздрачева мы можем прочитать: «В постановлении Совета Министров СССР от 30 декабря 1977 года указывается на необходимость рассмотрения вопроса

о разработке законодательного акта об основах государственного планирования. Принятие законодательного акта об основах государственного планирования вызывается несколькими причинами: общим состоянием законодательства о планировании; требованием единства в правовом регулировании плановых отношений; необходимостью правового регулирования не только текущих, но и перспективных проблем, связанных с дальнейшим совершенствованием хозяйственного механизма. Заслуживает внимания и то обстоятельство, что в европейских социалистических странах приняты законодательные акты о государственном планировании, регулирующие общие вопросы планирования»<sup>4</sup>.

В советский период единый закон о планировании так и не был принят. Принимались только методические указания Госплана СССР, которые функционировали до 1990 года.

Проблема принятия единого закона о планировании вновь звучала в научных работах и периодике последнего времени.

«Единый процесс планирования в условиях рыночной экономики объективно предполагает разработку и принятие единого правового акта, определяющего последовательность этапов планирования, их взаимосвязь и взаимообусловленность, сроки, порядок разработки и принятия плановых актов, определение их обязанности по отноше-

\* Кудряшова Екатерина Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Финансового университета при Правительстве РФ

нию к тем или иным субъектам и т.д.»<sup>5</sup>. Положение о необходимости принятия закона о планировании было вынесено на защиту в докторской диссертации А.С. Матненко: «Целесообразно принятие федерального закона о социально-экономическом планировании в Российской Федерации, определяющего:

- понятие и формы планирования, виды и иерархию плановых актов;
- единые подходы к определению цикличности планирования;
- принципы планирования;
- систему субъектов плановой деятельности, их основные права и обязанности;
- основы планового процесса, включая механизмы, обеспечивающие скоординированное взаимодействие органов власти всех уровней при разработке и реализации плановых актов, в том числе объединение бюджетных ресурсов».

Автор настоящей статьи присоединяется к ученым советского периода и современным ученым, работающим в разных отраслях права, которые писали и пишут о необходимости принятия закона о планировании. Единый законодательный акт о планировании действительно необходим в современной правовой системе России. В настоящее время в законодательстве нет системного правового регулирования вопросов государственного и муниципального планирования.

Правовое пространство планирования в России в начале 1990-х гг. было сужено до одного единственного закона - Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>6</sup>. Думается, что этот законодательный акт, отражавший политические веяния начала 90-х годов прошлого века, уже устарел.

Большинство ученых сходятся во мнении, что действующий в настоящее время Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» уже не отвечает требованиям времени: «Давно назрела необходимость определить новую роль не только стратегиям социально-экономического развития, но и таким документам, как прогнозы социально-экономического

развития, целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов государственной власти, собственно основные направления деятельности правительства. Все понимают, что действующий ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» 1995 года давно морально устарел и нужен новый базовый акт в данной сфере»<sup>7</sup>.

Дальнейшее совершенствование Федерального закона от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» уже нецелесообразно и это отмечается в современной литературе: «С учетом изменившихся условий со стороны различных слоев нашего общества неоднократно выдвигались предложения о внесении изменений в Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Был разработан и даже прошел через обе палаты Федерального Собрания законопроект «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который был задуман как замена Закону от 20 июля 1995 г. Этого по разным причинам не случилось, законопроект не дошел до окончательного утверждения. Но надо признать, что сегодня, исходя из новых условий, данная версия закона также нуждалась бы в серьезных модернизациях и добавлениях»<sup>8</sup>. Дальнейшее «латание» закона № 115-ФЗ, по мнению автора настоящей статьи, не имеет смысла. Поменять пришлось бы даже название, поскольку, строго говоря, речь должна идти не только о государственном, но и о муниципальном планировании.

Правовое обеспечение планирования на уровне местного самоуправления несколько опередило развитие правового регулирования государственного планирования. В 2003 г. нормы, регулирующие отношения по планированию, появились в законодательстве о местном самоуправлении. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>9</sup> немало внимания уделено и стратегическому планированию на уровне

муниципалитета, и территориальному планированию. Однако в связи с поэтапным, растянутым на несколько лет, вступлением в силу разных статей закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципалитеты долгое время игнорировали положения о стратегическом планировании. В настоящее время можно столкнуться с общим непониманием значения планирования на местном уровне.

Что касается существующей законодательной базы территориального планирования, то нормы, регулирующие вопросы территориального планирования, разбросаны по разным законодательным актам: о дорожной деятельности, градостроении, организации Олимпийских игр и т.д.

В Министерстве экономического развития и торговли и в Министерстве регионального развития подготовлен законопроект «О государственном стратегическом планировании в РФ». На VIII Всероссийском форуме по стратегическому планированию, который состоялся в октябре 2009 года, было заявлено, что законопроект готов к представлению на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. На официальном сайте Министерства регионального развития Российской Федерации опубликован проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании»<sup>10</sup>.

Документ представляет собой рамочный закон. Проанализировав полностью текст документа, можно сказать, что закон предлагает наиболее широкую трактовку планирования: объединяются воедино стратегическое, бюджетное и территориальное планирование. Такой вывод можно сделать из статей, посвященных перечислению документов, входящих в перечень документов государственного стратегического планирования на различных уровнях власти. Например, в статье 7 проекта закона «О государственном стратегическом планировании» указаны следующие документы:

- прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;

- концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;
- долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации;
- отраслевые документы стратегического планирования на долгосрочный период;
- стратегии социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий;
- государственная программа вооружения Российской Федерации;
- схемы территориального планирования Российской Федерации;
- федеральные целевые программы;
- основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период;
- проекты по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- сводный годовой отчет о результатах и ходе исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации;
- иные документы, соответствующие требованиям, установленным нормативными правовыми актами, и решение о разработке которых принято Президентом Российской Федерации либо Правительством Российской Федерации.

В то же время, несмотря на заявленный комплексный подход, законопроект не предлагает механизм согласования всех видов планирования, в частности, нет механизма согласования с финансовым планированием. Следует согласиться с критикой законопроекта, высказанной в печати: «Фактически законопроект не определяет механизм согласования процесса стратегического планирования с бюджетным процессом. При этом принцип финансовой обеспеченности государственного стратегического планирования в тексте законопроекта ограничивается лишь определением источников финансирования без определения и согласования объемов такого финансирования. В связи с этим стоит вспомнить недавнее обращение премьер-министра к членам правительства, в котором он про-

сил «не забывать, что в настоящее время наши ресурсы ограничены, федеральный бюджет, как известно, сводится с дефицитом. В этой ситуации потребуются жестко увязать решение стратегических задач с бюджетным планированием». Это и есть задача активизации взаимодействия финансовых и экономических органов при разработке и реализации долгосрочных целей развития страны в целом и отдельных регионов»<sup>11</sup>.

В качестве положительного опыта комплексного регулирования государственного планирования следует назвать немецкий опыт. В 60-х годах XX века в Федеративной республике Германия был принят Федеральный закон «О требовании стабильности и развития экономики»<sup>12</sup>, который устанавливает общие положения для экономического и финансового планирования. В первой статье этого Закона сказано, что федерация и земли, принимая экономические и финансовые меры, должны учитывать требование об общеэкономическом равновесии. Меры должны приниматься таким образом, чтобы они не выходили за рамки принципов (порядка) рыночной экономики и одновременно служили стабильности цен, повышению занятости и улучшению внешнеторгового баланса в целях стабильного и пропорционального экономического развития. Примечательно, что в этом Законе увязаны экономическое и финансовое планирование. Закон о стабильности, который был опубликован в июне 1967 г., дал правительству широкий политико-конъюнктурный инструментарий: он объединил элементы текущего статистического анализа (экспертные оценки и годовой экономической отчет) с конкретными решениями в области государственных доходов<sup>13</sup>.

Немецкая практика и ученые-правоведы приветствовали принятие упомянутого закона. Он заложил общие правовые основы для единого подхода к планированию в разных его аспектах.

Несмотря на схожесть общего подхода, даже, исходя из названия, сразу очевидна разница в принципиальных позициях законодателей. В немецком варианте на первый план выдвигаются цели законодательного регулирования планирования: стабильность и развитие. Причем стабильность выдвигается на первый план, коротко этот закон часто так и называют:

«Закон о стабильности». Стабильность отождествляется в немецком законе с макроэкономическим равновесием.

Проект российского закона направлен на регулирование самого процесса планирования. Кроме того, согласно определению государственного стратегического планирования, данному в российском проекте закона «О государственном стратегическом планировании», оно направлено на повышение уровня социально-экономического развития Российской Федерации, рост благосостояния граждан и обеспечение национальной безопасности. К сожалению, о стабильности как таковой в законопроекте речь не идет.

Между тем, как показывает практика последних лет и кризисные явления в экономике, стабильность в ряде случаев может стать единственно возможной целью согласования действий различных субъектов или отправной точкой для дальнейшего развития. В условиях кризиса изначально планирование должно быть направлено на то, чтобы сохранить имеющееся и оптимально распределить ресурсный потенциал, и только после этого возможна постановка цели развития и роста. Помимо этого, воспринятый в мировом сообществе принцип устойчивого развития, который связан с истощением ресурсов, направлен, в том числе на то, чтобы сохранить имеющийся баланс и в некоторых случаях сдерживать излишний экономический рост с тем, чтобы сохранить ресурсную базу.

Безусловно, на сегодняшний день назрела необходимость в законодательном регулировании государственного планирования и предложенный проект закона «О государственном стратегическом планировании» является шагом вперед в направлении совершенствования российского законодательства. Вместе с тем, приоритетной целью планирования должно являться не постоянное стимулирование роста, которое в конечном счете и приведет к «болезням» советского периода (например, припискам), а стабильность и обоснованное развитие в условиях сокращающейся ресурсной базы. Единый закон о планировании в качестве одной из первоочередных задач должен решить вопрос о соотношении финансового планирования со всеми прочими видами планирования.

## LEGAL SUPPORT FOR STATE AND MUNICIPAL PLANNING IN THE RUSSIAN FEDERATION

The paper deals with regulation of state and municipal planning in the Russian Federation. The author points out that relevant legislation does not provide necessary legal basis for planning and that a framework act on planning in the Russian Federation is needed.

E. Kudryashova,  
Candidate of Sciences (Law), Associate  
Professor, Department of Financial Law,  
Finance University under the Government of  
the Russian Federation

**Ключевые слова:**

административное право,  
государственное планирование,  
муниципальное планирование.

**Keywords:**

administrative law, state planning,  
municipal planning.

### Литература:

- <sup>1</sup> Теоретические проблемы хозяйственного права. М., 1975. С. 167.
- <sup>2</sup> Иванченко В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М., 2009. С. 107.
- <sup>3</sup> См.: Иоффе О.С. План и договор в социалистическом хозяйстве. М., 1971. С. 29; Систематизация хозяйственного законодательства. М. 1971. С. 187.
- <sup>4</sup> Ноздрачев А.Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М., 1982. С. 39.
- <sup>5</sup> Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2006. С. 221.
- <sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 24.07.1995. № 30. Ст. 2871.
- <sup>7</sup> Российская Бизнес-газета. № 751. 25 мая 2010.
- <sup>8</sup> Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. 2-е изд., М., 2008. С. 162.
- <sup>9</sup> Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
- <sup>10</sup> <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=1444>
- <sup>11</sup> Российская Бизнес-газета. № 751. 25 мая 2010.
- <sup>12</sup> «Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist»// <http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html>
- <sup>13</sup> Schanetzky Tim Die grosse ernüchterung. Wirtschafspolitick, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982, Akademie Verlag GmbH, Berlin, 2007. С. 87.