На правах рукописи

Добкин Алексей Геннадьевич

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ФУНКЦИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации на соискание
ученой степени кандидата
юридических наук

Москва – 2025

Работа выполнена на кафедре административного права и процесса имени Л.Л. Попова федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель (консультант)	**Старостин Сергей Алексеевич** доктор юридических наук, профессор
Официальные оппоненты:	**Чепурнова Наталья Михайловна** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
	Еремин Эдуард Викторович кандидат юридических наук, руководитель по корпоративным проектам Юридического департамента АО «ВТБ Регистратор»
Ведущая организация	Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Защита состоится «7» октября 2025 года в 15:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123242, ул. Садовая-Кудринская, дом. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» http://msal.ru.

Автореферат разослан «_____»_____ 2025 г.

Ученый секретарь диссертационного совета, доктор юридических наук, доцент — Ю.К. Цареградская

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Планирование является неотъемлемым элементом деятельности государства, обеспечивающим последовательное достижение его целей, решение задач и оптимальное распределение ресурсов. Стратегическое планирование, направленное на постановку долгосрочных, наиболее значимых целей, а также формирование согласованных задач и механизмов их достижения, на сегодняшний день является одним из наиболее эффективных способов обеспечения устойчивого развития экономики и общества.

При этом особую значимость механизмы стратегического планирования приобретают в кризисные периоды, в условиях, когда ресурсы для развития существенно ограничены и от их правильного и планомерного распределения зависит решение задач, связанных с выходом из кризиса, обеспечением стабильного исполнения государством своих обязательств, созданием условий для дальнейшего развития.

Актуальность темы обусловлена активным развитием механизмов стратегического планирования в Российской Федерации. Внедрение стратегического планирования в управленческую практику в России имеет сложную историю – от первенства в формировании и функционировании системы государственного управления в советский период, до фактического забвения в первые десятилетия постсоветского времени. Новый этап ознаменовался принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[1] (далее – 172-ФЗ, Закон о стратегическом планировании), который стал первым шагом к воссозданию в России системы стратегического планирования в современных экономических и социальных условиях. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, «многолетнее забвение прогнозной тематики наконец сменяется возрождением интереса к ней, хаотичность

[1] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378

социально-экономических процессов потребовала введения перспективных механизмов их преодоления[2]».

Закон о стратегическом планировании сформировал правовые основы для реализации органами исполнительной власти функции по стратегическому планированию, определив круг субъектов, принимающих участие в её реализации, порядок их взаимодействия, а также общие требования к документам стратегического планирования. Вместе с тем, система стратегического планирования в Российской Федерации находится на этапе своего становления, которому свойственны проблемы несогласованности, противоречивости и, зачастую, непоследовательности нормативного регулирования.

Как было отмечено Президентом Российской Федерации при утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, «система стратегического планирования нуждается в совершенствовании. Требуется принятие мер правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, его научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения»[3].

Развитие теоретических представлений о стратегическом планировании является основой для совершенствования его законодательного регулирования в рамках решения поставленных главой государства задач. Вопросы, связанные с функционированием правовых механизмов обеспечения согласованности документов стратегического планирования, координации деятельности по их реализации, являются предметом для теоретического осмысления в рамках публично-правовых наук, и прежде всего, науки административного права, призванной предложить научно обоснованные подходы к устранению недостатков правового регулирования и правоприменительной практики в данной сфере.

---

[2] Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 6.

[3] Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 "Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 15.11.2021, № 46, ст. 7676.

Совершенствование правовых основ осуществления стратегического планирования, направленное на повышение его эффективности, особенно актуально на текущем этапе развития российского государства и общества, характеризующегося необходимостью достижения амбициозных национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года[4] в условиях беспрецедентного санкционного давления, а также ряда экономических и социальных вызовов, стоящих перед нашей страной.

Степень разработанности проблемы.

Вопросы правового регулирования процессов планирования имеют богатую историю теоретического осмысления в нашей стране. В XX веке они становились предметом научных исследований выдающихся учёных-юристов: О.Е. Кутафина, М.И. Еропкина, О.С. Иоффе, Ю.М. Козлова, А.К. Кравцова, А.Е. Лунева, А.Ф. Ноздрачева, Г.И. Петрова, А.С. Петрова, С.С. Студеникина и ряда других исследователей, заложивших основы рассмотрения механизмов долгосрочного планирования с позиций советской юридической науки.

Современный период характеризуется последовательно возрастающим числом работ, посвящённых вопросам правового регулирования стратегического планирования. Следует выделить труды таких ученых как Ю.А. Тихомиров, Е.А. Никчемная, Ю.В. Степаненко, которые одними из первых предприняли попытки комплексного рассмотрения современного состояния правового регулирования системы стратегического планирования в Российской Федерации. Отдельные аспекты правового регулирования в сфере стратегического планирования рассматривались также в трудах Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, А.Г. Бутрина, С.М. Зубарева, А.В. Клименко, М.А. Лапиной, Н.А. Молчанова, Е.Н. Никифоровой, Е.В. Кудряшовой, М.П. Петрова, С.А. Старостина, Т.Я. Хабриевой, а также других ученых.

[4] Указ Президента РФ от 07.05.2024 N 309 " О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года " // "Собрание законодательства РФ", 13.05.2024, N 20, ст. 2584

Среди диссертаций, защищенных по данной проблеме, следует выделить кандидатскую диссертацию Е.А. Никчемной «Право как средство стратегического планирования» (Московский новый юридический институт, 2012 г.), А.О. Турганбаева «Стратегическое планирование в государственном управлении: административно-правовое исследование» (РАНХиГС, 2020 г.), Э.В. Еремина «Правовое регулирование стратегического планирования правоохранительной деятельности в системе МВД России» (Академия управления МВД России, 2023 г.), Д.Р. Мамяшевой «Акты стратегического планирования: теоретико-правовое исследование» (РУДН, 2024 г.).

Объектом настоящего диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования и реализации органами исполнительной власти функции стратегического планирования.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие осуществление органами исполнительной власти стратегического планирования в их взаимосвязи, правоприменительная практика в данной области, а также научные труды отечественных и зарубежных исследователей, посвященные указанной проблематике.

Целью диссертационного исследования является разработка совокупности теоретических положений и практических предложений по совершенствованию административно-правового регулирования стратегического планирования, осуществляемого органами исполнительной власти, в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели были определены следующие **задачи**:

1. Определить сущность и место стратегического планирования в системе функций органов исполнительной власти.

2. Изучить отечественную и зарубежную историю реализации механизмов стратегического планирования в целях выявления особенностей и закономерностей их развития.

3. Рассмотреть общие положения действующего законодательства о стратегическом планировании в контексте их практической реализации органами исполнительной власти.

4. На основе анализа действующего законодательства и правоприменительной практики рассмотреть структуру формирующейся системы документов стратегического планирования, реализуемых федеральными органами исполнительной власти, выработав предложения по повышению её организационно-управленческого потенциала.

5. Подготовить предложения по совершенствованию организационной структуры стратегического планирования, направленные на повышение эффективности осуществления полномочий органов исполнительной власти в данной сфере.

Методология и методы исследования. Методологической основой исследования являются общенаучные и частнонаучные методы познания объективной действительности. Для решения поставленных задач в работе использованы диалектический, формально-юридический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, функциональный, системный и исторический методы исследования.

Диалектический метод применялся в рамках исследования закономерностей формирования системы стратегического планирования в различных государствах, а также при рассмотрении взаимосвязи государственного стратегического планирования с социально-экономическим развитием государства. Формально-юридический метод использован при рассмотрении в рамках исследования содержания юридических понятий (например, таких как «стратегическое планирование» или «документы стратегического планирования»), их разграничении и классификации, а также выявлении внутренних взаимосвязей государственно-правовых явлений в связи с осуществлением стратегического планирования. Сравнительно-правовой метод применялся при рассмотрении, анализе и сопоставлении опыта стратегического планирования в различных государствах. Конкретно-социологический метод применялся при проведении в

рамках подготовки исследования социологического опроса. Функциональный метод использовался при выявлении сущности и внутреннего содержания взаимодействия органов исполнительной власти, а также управляемых объектов в связи с осуществлением стратегического планирования. Системный метод использован в работе в рамках рассмотрения и разграничения полномочий различных участников стратегического планирования (к примеру, Правительства Российской Федерации и отдельных федеральных органов исполнительной власти). Исторический метод применялся при ретроспективном рассмотрении предпосылок формирования механизмов стратегического планирования, а также выявлении закономерностей его исторического развития.

Теоретическую основу исследования составили фундаментальные труды ученых в области теории государства и права, а также публично-правовых отраслей юридической науки – И.Л. Бачило, К.С. Бельского, М.И. Еропкина, С.В. Запольского, Н.М. Казанцева, Ю.М. Козлова, О.Е. Кутафина, А.Е. Лунева, Л.А. Морозовой, А.В. Малько, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, Т.Н. Радько, Б.В. Россинского, С.С. Студеникина, Ю.А. Тихомирова и других.

Кроме того, учитывая комплексный характер темы исследования, при его подготовке были использованы результаты исследований ведущих ученых-экономистов, среди которых следует выделить работы А.Р. Белоусова, С.Ю. Глазьева, В.В. Ивантера, А.Н. Клепача и Е. Б. Ленчук.

Нормативной базой диссертации являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, а также правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, регулирующие правоотношения, связанные с осуществлением стратегического планирования.

Эмпирической базой исследования явились документы стратегического планирования, официальные статистические данные о результатах их реализации, аналитические материалы органов государственной власти и научных организаций. В рамках подготовки исследования был проведён социологический

опрос 140 респондентов – федеральных государственных служащих, проходящих службу в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является одним из первых научных трудов, рассматривающих систему стратегического планирования, формирующуюся в Российской Федерации, с позиций публичного права и, прежде всего, административного права.

В работе обосновываются новые подходы к теоретическому осмыслению, а также комплексному совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере стратегического планирования, базирующиеся на результатах анализа отечественной и зарубежной практики реализации документов стратегического планирования, в частности:

– уточнены определения терминов «стратегическое планирование», «документ стратегического планирования», а также основных видов документов стратегического планирования – прогнозов, доктрин, концепций, стратегий и программ, основанных на функциональном подходе к определению их содержания;

– выявлены полномочия участников стратегического планирования и сформулированы подходы к их разграничению;

– установлены ключевые недостатки правового регулирования формы, содержания и правовой иерархии действующих документов стратегического планирования, а также предложены практические подходы к их устранению;

– сформулированы предложения по формированию единой системы контроля реализации документов стратегического планирования, а также выделению в структуре федеральных органов исполнительной власти отдельного органа, обеспечивающего внешний контроль за разработкой документов стратегического планирования и их реализацией;

– сформулированы предложения по развитию механизмов вовлечения в реализацию полномочий федеральных органов исполнительной власти представителей общественности.

Положения, выносимые на защиту:

1. Обосновано, что под государственным стратегическим планированием следует понимать управленческую деятельность, направленную на создание системы институциональных и организационно-правовых механизмов определения и достижения наиболее значимых долгосрочных целей и задач, стоящих перед государством.

Содержание функции стратегического планирования заключается в том, что в рамках её реализации формируются и утверждаются в установленном порядке долгосрочные цели и задачи, которые опосредуют последующую деятельность органов исполнительной власти в течение длительного периода времени (как правило, превышающего пятилетний срок), предопределяя её направленность на основе научно-обоснованных приоритетов развития.

2. Выявлена административно-правовая природа стратегического планирования, содержание которой характеризуют:

– регламентация формирования системы документов стратегического планирования как правовых актов управления;

– установление правового статуса участников (субъектов) стратегического планирования (их права, обязанности и ответственность), а также порядка их взаимодействия в рамках процесса стратегического планирования;

– правовые механизмы контроля реализации документов стратегического планирования.

3. Доказано, что документы стратегического планирования являются особой правовой формой закрепления и систематизации представлений о перспективном развитии социальных явлений, формируемых в результате осуществления функции стратегического планирования. Действующее законодательство в сфере стратегического планирования не предполагает разграничения различных видов документов стратегического планирования в зависимости от их роли в механизме государственного управления. Однако, на практике, разрабатываемые и утверждаемые документы стратегического планирования отличаются многообразием форм и подходов к содержательному наполнению, что является

прямым следствием различного характера их управленческого воздействия на общественные отношения.

4. Обоснована авторская классификация документов стратегического планирования в зависимости от их правового статуса и роли в механизме государственного управления:

– прогнозы – разрабатываемые и утверждаемые в установленном порядке уполномоченными государственными органами и организациями правовые акты, содержащие систему научно-обоснованных представлений о перспективном состоянии развития государства, общества и экономики (либо отдельных сфер общественной жизни), направленные на формирование представлений об условиях и рисках развития управляемой системы в долгосрочной перспективе;

– доктрины – разрабатываемые и утверждаемые в установленном порядке уполномоченными государственными органами правовые акты политико-правового характера, выражающие систему взглядов на текущее состояние и долгосрочное развитие государства, общества и экономики (либо отдельной сферы общественной жизни);

– концепции – разрабатываемые и утверждаемые в установленном порядке уполномоченными государственными органами правовые акты, выражающие общие представления о необходимом перспективном состоянии государства, общества и экономики (либо отдельной сферы общественной жизни);

– стратегии и программы – разрабатываемые и утверждаемые в установленном порядке уполномоченными государственными органами нормативные правовые акты, определяющие долгосрочные цели и задачи долгосрочного развития, а также механизмы их достижения.

5. Выявлено, что главным недостатком действующего правового регулирования в сфере стратегического планирования выступает отсутствие единого, нормативно установленного подхода к формированию и развитию системы документов стратегического планирования. Объемный массив принятых документов стратегического планирования не синхронизирован по субъектам принятия, целям и задачам, а отсутствие единых методологических подходов к их

подготовке, предопределяет недостаточный организационно-управленческий потенциал сформированной документальной базы стратегического планирования.

6. Аргументировано, что совершенствование системы документов стратегического планирования предполагает установление нормативной иерархии определяемых стратегических целей и задач, а также закрепляющих их документов стратегического планирования. Основным принципом изложения целей и задач документов стратегического планирования должна стать декомпозиция «верхнеуровневых» целей – в рамках системы документов стратегического планирования каждая стратегическая цель и задача при обращении к документам более «низкого» уровня должна получать конкретное выражение, в конечном итоге завершающееся перечнем обязательных действий субъектов управленческих отношений. Для этого представляется необходимым закрепить в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принципа, согласно которому документы стратегического планирования, утвержденные актами меньшей юридической силы, могут устанавливать только конкретные задачи, направленные на достижение целей, определенных документами стратегического планирования, утвержденными актами более высокой юридической силы (например, указами Президента Российской Федерации).

7. Установлено, что формирующаяся правоприменительная практика в сфере стратегического планирования на сегодняшний день развивается по пути выстраивания параллельной системы целеполагания и планирования на уровне подзаконных актов – так называемых «майских» указов Президента Российской Федерации, правовой статус которых не урегулирован в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Первоочередной практической задачей в этой связи представляется интеграция созданных параллельных «подсистем» стратегического планирования (предусмотренных федеральным законом и указами Президента Российской Федерации), которая может быть обеспечена путём синхронизации целей, определяемых указанными актами Президента Российской Федерации и иными документами стратегического

планирования в рамках разрабатываемой стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

8. Доказано, что законодательное регулирование круга участников стратегического планирования должно исходить из дифференциации их полномочий в процессе стратегического планирования и ответственности за достижение стратегических целей и задач.

Представляется целесообразным выделение следующих категорий участников стратегического планирования:

– участники, наделенные полномочиями по формированию методологических основ стратегического планирования;

– участники, наделенные полномочиями по определению стратегических целей и задач и утверждению документов стратегического планирования;

– участники, наделенные полномочиями в области контроля за реализацией документов стратегического планирования;

– участники ответственные за непосредственную реализацию документов стратегического планирования и достижение определенных ими стратегических целей и задач.

9. Сформирован комплекс мер организационно-правового характера, направленных на совершенствование процесса стратегического планирования органов исполнительной власти, предусматривающий:

– вовлечение представителей общественности – как на этапе подготовки документов стратегического планирования, так и при их реализации;

– стимулирование хозяйствующих субъектов к добровольному принятию обязательств по участию в достижении стратегических целей и задач государства с задействованием инструментария государственно-частного партнёрства и долгосрочных соглашений о защите и поощрении капиталовложений;

– развитие системы контроля за исполнением документов стратегического планирования, в том числе выделение в структуре федеральных органов исполнительной власти отдельного органа, обеспечивающего постоянный

внешний контроль за разработкой документов стратегического планирования и их реализацией с использованием ресурсов Национальной системы управления данными, а также установление единого порядка осуществления контроля реализации документов стратегического планирования.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты развивают научные знания о публично-правовом регулировании стратегического планирования. Выработанные подходы к рассмотрению стратегического планирования в качестве функции органов исполнительной власти в определённой степени восполняют пробелы в публично-правовых науках, развивая научные представления о сущности и содержании стратегического планирования, правовом статусе документов стратегического планирования, круге участников стратегического планирования, а также их полномочиях.

Практическая значимость диссертационного исследования. В результате исследования автором сформулирован ряд предложений по корректировке действующих нормативных правовых актов, регулирующих осуществление стратегического планирования, которые могут быть использованы при дальнейшем совершенствовании законодательства в данной сфере. Кроме того, результаты настоящего исследования могут быть использованы при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Система стратегического планирования в Российской Федерации», «Теория государственного управления», подготовке и реализации образовательных программ дополнительного профессионального образования государственных служащих, рассматривающих вопросы стратегического планирования, а также разработке методических рекомендаций для работников органов исполнительной власти, участвующих в осуществлении стратегического планирования.

Степень достоверности и обоснованности результатов исследования.

Основные выводы диссертационного исследования получены и подтверждены на основе использования научной методологии познания и применения общенаучных и частнонаучных методов исследования. Достоверность

результатов исследования подтверждается анализом широкого круга доктринальных источников, значительного числа нормативных правовых актов, а также отечественной и зарубежной правоприменительной практики. Помимо этого, основные выводы исследования подтверждаются результатами конкретно-социологического исследования - социологического опроса 140 федеральных государственных служащих, проходящих службу в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования. Диссертационная работа подготовлена на кафедре административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), где проведены ее рецензирование и обсуждение. Основные теоретические и практические положения диссертации обсуждены на научно-практических конференциях, в частности в рамках V Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения)» (г. Москва, 2021 г.), XXIII Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Российское правоведение: трибуна молодого ученого» (г. Томск, 2023 г.). Кроме того, результаты диссертационного исследования составили основу пленарного доклада автора на XV Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Ю.М. Козлова, «Стратегическое планирование в теории административного права и правоприменительной практике» (г. Москва, 2022 г.).

Полученные научные результаты работы представлены в 3 публикациях в изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и одной публикации в издании, индексируемом в международной базе данных Web of Science.

Результаты научного исследования были использованы при подготовке учебного пособия «Система стратегического планирования в Российской Федерации», опубликованного в 2021 г.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения, списка использованных источников и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрыты методологические и теоретические основы исследования, отражена научная новизна исследования, а также сформулированы положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Историко-теоретические основы государственного стратегического планирования» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Теоретические основы рассмотрения стратегического планирования как функции органов исполнительной власти»* рассматриваются вопросы содержания и места государственного стратегического планирования в системе функций органов исполнительной власти.

Автором выделяются сущностные признаки стратегического планирования как государственно-управленческой деятельности, а также формулируется его дефиниция (управленческая деятельность, направленная на создание системы организационно-правовых и институциональных механизмов определения и достижения наиболее значимых долгосрочных целей и задач, стоящих перед государством).

На основе анализа позиций различных исследователей (Д.Н. Бахраха, М.И. Байтина, К.С. Бельского, И.Л. Бачило, О.Е. Кутафина, Ю.М. Козлова, Л.А. Морозовой, В.А. Рыбакова, Б.В. Россинского, А.И. Стахова, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, Н.В. Черноголовкина и др.) делаются выводы о месте стратегического планирования в системе функций исполнительной власти.

В ходе исследования выделены и классифицированы основные виды полномочий, реализуемых органами исполнительной власти в рамках реализации функции по осуществлению стратегического планирования:

- полномочия, связанные с формированием методологических основ осуществления стратегического планирования;

- полномочия, связанные с разработкой и утверждением документов стратегического планирования;

- полномочия, направленные на организацию реализации документов стратегического планирования;

- полномочия, связанные с осуществлением контроля в сфере стратегического планирования.

Рассмотрены вопросы правового статуса документов стратегического планирования, выступающих в качестве особой правовой формы закрепления и систематизации представлений о перспективном развитии социальных явлений, формируемых в результате реализации функции стратегического планирования. Обоснована необходимость законодательной дифференциации правового статуса принимаемых документов стратегического планирования в зависимости от их места и роли в реализации функции стратегического планирования на прогнозы, доктрины, концепции, стратегии и программы.

Во втором параграфе *«История возникновения и развития стратегического планирования как функции государства и органов исполнительной власти»* рассматривается история возникновения государственного стратегического планирования.

На основе обобщения изученного исторического материала делается вывод, что стратегическое планирование входит в государственно-управленческую практику на определённом историческом этапе, когда возникает объективная необходимость синхронизации работы различных подразделений государственного аппарата и экономических субъектов для решения сложных задач общегосударственного масштаба.

Отмечается, что первенство во внедрении общегосударственной системы стратегического планирования принадлежит отечественной государственно-правовой практике.

По результатам проведённого анализа исторических нормативных правовых актов, а также исследований ряда ученых, выделяются существенные признаки советской системы стратегического планирования:

- основным документом стратегического планирования служили 5-летние планы социально-экономического развития. Соответствующие планы имели форму закона, нарушение которого влекло уголовную, административную, либо дисциплинарную ответственность;

- ключевым элементом плановой системы являлся особый государственный орган – Госплан СССР, который отвечал за подготовку плановых документов, а также осуществлял контроль за их исполнением;

- широкий масштаб планирования, а также степень детализации планов, которая была достигнута в ходе развития плановой системы СССР, обеспечивалась за счёт прямого контроля органов государственного управления над предприятиями, являющимися непосредственными исполнениями планов.

Практика формирования советской системы планирования послужила основой для внедрения механизмов государственного стратегического планирования в ряде зарубежных стран, которые рассматриваются в параграфе третьем *«Практика осуществления государственного стратегического планирования в зарубежных странах»*.

В параграфе рассмотрен французский, японский и немецкий опыт правового регулирования и практического осуществления стратегического планирования.

Французский опыт стратегического планирования заслуживает внимания как пример эффективного вовлечения в плановую работу широкого круга экономических субъектов и научных организаций. Его отличительной особенностью служит широкий спектр законодательно закреплённых механизмов экономического стимулирования, позволяющих синхронизировать действия государства и конкретных экономических субъектов, путём формирования позитивных стимулов (например, в виде предоставления льгот предприятиям, добровольно соглашающимся принимать участие в достижении стратегических целей).

Японский опыт планирования может быть интересен с точки зрения развитой системы взаимодействия с деловым сообществом, привлекаемым к разработке документов стратегического планирования (обязательным этапом разработки

большинства стратегических документов в социально-экономической сфере является их рассмотрение с участием деловых кругов). Примечательным является отсутствие единого законодательного акта, регулирующего вопросы осуществления стратегического планирования (процессы прогнозирования и планирования регулируются на уровне подзаконных актов и различных методических документов). Сами планы, формируемые в рамках стратегического планирования, зачастую, не принимаются в форме правовых актов, а носят преимущественно прогнозно-рекомендательный характер.

Немецкий опыт стратегического планирования заслуживает внимания с точки зрения законодательного закрепления и практической координации стратегического и бюджетного планирования, а также практики реализации единого долгосрочного концептуального документа, который, помимо управленческой составляющей, является программно-политическим актом, декларирующим долгосрочные цели государства во всех областях общественной жизни (примером такого акта может служить Стратегия устойчивого развития Германии).

Вторая глава «Правовое регулирование стратегического планирования в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы развития» состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе *«Законодательная основа реализации функции стратегического планирования органов исполнительной власти»* рассматриваются правовые основы реализации функции стратегического планирования, заложенные Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Отмечаются недостатки закреплённого в указанном законе понятийного аппарата, в частности, законодательной дефиниции стратегического планирования. При её формулировании законодатель основывается на последовательном перечислении основных этапов осуществления стратегического планирования, не выделяя отличительные сущностные характеристики стратегического планирования.

С учетом сформулированных в первой главе теоретических подходов к рассмотрению стратегического планирования, автором излагаются предложения по доработке понятийного аппарата 172-ФЗ (дефиниций стратегического планирования и документов стратегического планирования), а также законодательному разграничению различных по своему содержанию документов стратегического планирования (прогнозов, доктрин, концепций, стратегий и программ).

В параграфе проанализированы подходы к законодательной регламентации функционирования системы стратегического планирования, основополагающие принципы стратегического планирования, на которых, согласно 172-ФЗ, она должна основываться, а также практика их реализации.

По результатам проведённого исследования, отмечается, что отдельные базовые принципы стратегического планирования, определённые 172-ФЗ до настоящего момента не нашли надлежащего отражения в правоприменительной практике и подзаконных нормативных правовых актах органов исполнительной власти. Так, вопреки принципу «единства порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования», на практике, порядок подготовки документов стратегического планирования устанавливается применительно к каждому документу отдельно в актах разного уровня (от ведомственных приказов до актов Правительства Российской Федерации), что создает условия для рассинхронизации стратегических целей и задач, определяемых различными документами.

Автором обосновывается предложение о подготовке единого нормативного правового акта федерального уровня, определяющего общие требования к порядку осуществления органами исполнительной власти стратегического планирования, включающего унифицированные требования к процессу разработки документов стратегического планирования, требования к их содержанию, а также порядок пересмотра (актуализации).

Во втором параграфе «*Административно-правовое регулирование системы документов стратегического планирования (на примере документов*

стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне») предметно рассматриваются действующие на федеральном уровне документы стратегического планирования, принимаемые в рамках прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования.

По результатам рассмотрения документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования, выявлены проблемные вопросы, связанные с отсутствием прогнозного обеспечения отдельных целей и задач, определяемых стратегическими документами. В целях устранения подобных пробелов, автором предлагается законодательное закрепление принципа обязательного прогнозного обеспечения разработки стратегических целевых и программных показателей, практическая реализация которого будет способствовать повышению научной обоснованности и согласованности разрабатываемых документов стратегического планирования.

В исследовании отмечается значительное число действующих на федеральном уровне документов стратегического планирования, принятых в рамках целеполагания (по состоянию на январь 2025 г. – более 80). По мнению автора, такое число «целеполагающих» документов, на практике, может приводить к снижению эффективности системы стратегического планирования. В условиях отсутствия нормативно закреплённой иерархии стратегических целей и задач, увеличение их числа приводит к рассредоточению ограниченных ресурсов государства.

Автором обосновывается позиция о том, что логика построения системы документов стратегического планирования должна основываться на принципе декомпозиции «верхнеуровневых» целей, выражающемся в последовательной детализации целей, определяемых на высшем уровне, в рамках документов стратегического планирования более низкого уровня. Ключевым средством формирования такой системы актов, по мнению автора, должно стать правовое регулирование юридического статуса и порядка издания документов стратегического планирования, принимаемых в рамках целеполагания, основанное на следующих базовых подходах:

- выделение в системе документов стратегического планирования единого «верхнеуровнего» акта, определяющего основные стратегические цели перспективного развития государства. Такой акт должен иметь высокую юридическую силу, издаваться в форме нормативного правового акта и охватывать все ключевые сферы жизни общества;

- нормативное закрепление требования, предусматривающего, что акты меньшей юридической силы могут устанавливать только конкретные задачи, направленные на достижение целей, определенных актами более высокой юридической силы. При этом совокупность таких задач должна обеспечивать безусловное достижение «верхнеуровневых» целей;

- введение обязательного контроля разрабатываемых документов стратегического планирования на предмет соответствия «верхнеуровнему» документу стратегического планирования.

По результатам проведённого исследования, отмечается, что выявленные недостатки, были частично устранены в ходе развития правоприменительной практики – в рамках подготовки и реализации указов Президента Российской Федерации о национальных целях развития Российской Федерации (т.н. «майских указов»), и разрабатываемых Правительством Российской Федерации «Единых планов по достижению национальных целей развития Российской Федерации» (далее – Единый план).

Автором обосновывается необходимость интеграции «майских указов» и Единого плана в систему документов стратегического планирования, установленную законом о стратегическом планировании, а также закреплением правового статуса Единого плана, обеспечивающего обязательность выполнения его требований для всех участников, ответственных за его реализацию (в форме правового акта Правительства Российской Федерации).

По результатам анализа действующих государственных программ, а также практики учёта в них положений иных документов стратегического планирования выявлены проблемные вопросы, связанные с интеграцией «стратегического» компонента в их нормы. Отмечается, что смешение бюджетного и стратегического

компонентов в рамках одного документа создает риски применения не вполне оптимальных подходов к оценке реализации стратегических задач. Примером таких проявлений может служить распространенная практика оценки достижения стратегических национальных целей на основе объемов освоения выделенных бюджетных ассигнований.

Кроме того, сохраняет актуальность вопрос недостаточного учета в положениях государственных программ целей и задач, определяемых документами стратегического планирования. По экспертной оценке Счетной палаты Российской Федерации более половины из действующих государственных программ не в полной мере соответствуют документам стратегического планирования[5].

Автором обосновывается необходимость включения в Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации императивных требований о том, что цели, задачи и показатели государственной программы должны обеспечивать реализацию национальных целей, а также целей и задач, определённых иными документами стратегического планирования в сфере реализации государственной программы.

В третьем параграфе «*Административно-правовое регулирование круга участников стратегического планирования*» рассматривается субъектный состав стратегического планирования.

На основе теоретических положений, сформулированных в первой главе дифференцируется состав участников стратегического планирования, ответственных за реализацию различных этапов стратегического планирования.

Начальным этапом стратегического планирования является определение его методологических основ. На сегодняшний день полномочия в данной сфере носят децентрализованный характер – методологические основы подготовки и реализации документов стратегического планирования определяются в отношении каждого документа отдельно, как правило, самими разработчиками документов

[5] Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (основные положения) // https://ach.gov.ru

стратегического планирования (например, федеральными органами исполнительной власти).

В исследовании обосновывается необходимость наделения одного из федеральных государственных органов полномочиями по определению порядка единого взаимодействия государственных органов в сфере стратегического планирования, общих требований к содержанию и структуре документов стратегического планирования, а также их актуализации.

Утверждение стратегических целей государства является полномочием, свойственным его высшим органам. Исходя из правовой природы стратегических целей государства как долгосрочных, наиболее значимых целей его деятельности, их комплексного характера и общесоциального значения, в российской системе государственных органов на роль таких субъектов в наибольшей мере подходят Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, как высшие органы общей компетенции, наделенные обширными полномочиями в сфере реализации исполнительной власти. В целях устранения возможных противоречий, связанных с разграничением их компетенции в сфере стратегического планирования, предложено закрепить, что Президентом Российской Федерации могут утверждаться документы стратегического планирования, определяющие стратегические цели Российской Федерации, а Правительством Российской Федерации – задачи и мероприятия, обеспечивающие достижение данных целей.

В диссертации обосновывается необходимость обязательного привлечения к разработке документов стратегического планирования представителей научного и делового сообщества (которые на сегодняшний день не закреплены 172-ФЗ в качестве «постоянных» участников стратегического планирования).

По мнению автора, оптимальной формой такого участия может стать:

- проведение широкого предварительного общественного обсуждения документов стратегического планирования (с вынесением на обсуждение не только готовых проектов, но и принципиальных подходов к их составлению, а также

промежуточных версий) и их обязательной научной экспертизы (с привлечением Российской академии наук и ведущих высших учебных заведений);

- создание постоянно действующих экспертно-консультативных органов, принимающих непосредственное участие в подготовке документов стратегического планирования, в рамках которых будет обеспечиваться постоянное представительство интересов делового сообщества, научных организаций, а также иных представителей общественности.

Передовая практика планирования в государствах с рыночной экономикой свидетельствует об объективной необходимости формирования эффективных механизмов вовлечения в достижение стратегических целей и задач не только государственного аппарата, но и экономических субъектов. Данный вопрос, по мнению автора, никак не урегулирован действующим законом о стратегическом планировании.

В исследовании обосновывается необходимость и возможность внедрения практики экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, добровольно принимающих обязательства по осуществлению деятельности в рамках достижения стратегических целей и задач государства. Формой таких стимулов могут быть как налоговые льготы и льготное кредитование, так и гарантированный спрос на ту или иную продукцию со стороны государства (заключение долгосрочных контрактов). Решению проблемы вовлечения хозяйствующих субъектов в достижение стратегических целей и задач должно также способствовать сопряжение механизмов 172-ФЗ с механизмами специальных инвестиционных контрактов, государственно-частного партнерства, а также соглашений о защите и поощрении капиталовложений, особенно в сфере инфраструктурного развития.

Рассматривая участников стратегического планирования, реализующих контрольные полномочия в данной сфере, автором обосновывается необходимость уточнения объема контроля в сфере стратегического планирования путём включения в него контроля за разработкой документов стратегического планирования.

Отмечается, что глава 172-ФЗ, посвящённая контролю реализации документов стратегического планирования, содержит всего три статьи, две из которых определяют цели и задачи контроля, а третья – содержит бланкетные нормы, отсылающие к иным нормативно-правовым актам участников стратегического планирования, которые наряду с порядком разработки и корректировки, определяют и порядок осуществления мониторинга и контроля реализации. Фактически, согласно действующим законодательным нормам, применительно к каждому конкретному документу стратегического планирования должен разрабатываться свой порядок контроля за его реализацией.

При этом, как правило, в таких нормативно-правовых актах вопросам контроля внимание уделяется лишь формально, а в качестве единственного источника сведений о его результатах зачастую указываются данные, предоставляемые самими органами исполнительной власти, что создаёт предпосылки для искажений.

Автором обосновывается необходимость формирования единой системы контроля за ходом разработки, реализации и результатами исполнения документов стратегического планирования. Предлагается выделение в структуре федеральных органов исполнительной власти отдельного органа, обеспечивающего реализацию полномочий по контролю и мониторингу разработки и исполнения документов стратегического планирования на федеральном уровне, а также принятия нормативного правового акта, определяющего единый порядок осуществления контроля и мониторинга реализации документов стратегического планирования. Такой порядок должен определять формы и виды контроля за реализацией документов стратегического планирования, конкретные методы контроля (предусматривающие, в числе прочего, получение объективных сведений из независимых от контролируемого субъекта источников) и, что особенно важно, механизмы корректировки действий участников реализации документов стратегического планирования в случае выявления тех или иных нарушений.

В **заключении** формулируются выводы, обобщающие результаты проведённого исследования, а также излагаются предложения по дальнейшему

развитию законодательного регулирования стратегического планирования, выработанные в рамках проведения исследования.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Научные публикации, опубликованные в изданиях, индексируемых в международных цитатно-аналитических базах данных Web of Science

1. *Старостин, С.А., Добкин, А.Г.* О планах деятельности федеральных органов исполнительной власти как документах стратегического планирования / С.А. Старостин, А.Г. Добкин // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2021. — № 41. — С. 77–85 (0,65 п. л.).

Научные публикации в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации

2. *Добкин, А.Г.* О правовом регулировании состава участников стратегического планирования на федеральном уровне / А.Г. Добкин // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6 (58). — С. 179–185 (0,69 п. л.).

3. *Добкин, А.Г.* О контроле и ответственности в сфере стратегического планирования / А.Г. Добкин // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 6 (82). — С. 170–176 (0,69 п. л).

4. *Добкин, А.Г.* О системе документов, принимаемых в рамках целеполагания при осуществлении стратегического планирования на федеральном уровне / А.Г. Добкин // Административное право и процесс. — 2021. — № 9. — С. 74-76. (0,38 п.л.)

Научные публикации в иных изданиях

5. *Добкин, А.Г.* О документах стратегического планирования и отдельных вопросах формирования системы стратегического планирования в Российской Федерации / А.Г. Добкин // Актуальные вопросы применения норм административного права ("Кореневские чтения"): V Международная научно-

практическая конференция: сборник научных трудов, Москва, 16 апреля 2021 года / сост. В.И. Ковшевацкий. – Москва: Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя, 2021. – 1 электронный опт. диск (CD-R). С. 133-136 (0,46 п. л.).

6. *Добкин, А.Г.* О стратегическом планировании как предмете административного права / А.Г. Добкин // Роль права в обеспечении благополучия человека : сборник докладов XI Московской юридической недели : в 5 ч. Ч. 5. / под ред. Синюкова В.Н., Зубарева С.М., Андрюхиной Э.П. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 450-455 (0,69 п. л.).

7. *Добкин, А.Г.* Об общих положениях законодательства о стратегическом планировании / А.Г. Добкин // Актуальные проблемы административного права и административного процесса : монография / под общ. ред. С. А. Старостина. — Москва : Проспект, 2022. — С. 328–337 (0,58 п. л.);

8. *Добкин, А.Г.* О правовом статусе документов стратегического планирования и их роли в системе иных правовых актов управления / А.Г. Добкин // Российское правоведение: трибуна молодого ученого: сб. статей / отв. ред. О.А. Андреева. – Томск : Издательство Томского государственного университета, 2024. – Вып. 23. С. 26-29 (0,35 п. л.).

Общий объем опубликованных автором работ составил **4,49 п.л.**