Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Добкин Алексей Геннадьевич

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ФУНКЦИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Старостин Сергей Алексеевич

Москва – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ **3**

ГЛАВА 1. ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ 17

§ 1. Теоретические основы рассмотрения стратегического планирования как функции органов исполнительной власти 17

§ 2. История возникновения и развития стратегического планирования как функции государства и органов исполнительной власти 63

§ 3. Практика осуществления государственного стратегического планирования в зарубежных странах 89

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ 101

§ 1. Законодательная основа реализации функции стратегического планирования органов исполнительной власти 101

§ 2. Административно-правовое регулирование системы документов стратегического планирования (на примере документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне) 113

§ 3. Административно-правовое регулирование круга участников стратегического планирования 158

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 180

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 187

ПРИЛОЖЕНИЕ (результаты анкетирования) 201

ВВЕДЕНИЕ

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.

ГЛАВА 1. ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

§ 1. Теоретические основы рассмотрения стратегического планирования как функции органов исполнительной власти

Рассматривая вопрос роли и места стратегического планирования в государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти, в первую очередь необходимо определиться с самим понятием государственного стратегического планирования.

Понятие стратегия имеет древнегреческое происхождение и дословно переводится как «искусство полководца». На протяжении длительного времени оно применялось исключительно в военных науках и охватывало вопросы подготовки полководцами долгосрочных планов военных действий. Как отмечал выдающийся военачальник и военный теоретик XIX века Карл Клаузевиц в своём фундаментальном труде «О войне», стратегия – это «использование боя в целях войны». Следовательно, пишет он, «она должна поставить военным действиям в целом такую цель, которая соответствовала бы смыслу войны»[5].

Однако со временем, по мере развития общественных отношений и возникновения потребности в прогнозировании и планомерном развитии явлений, далёких от военной сферы, термин «стратегия» вошёл в обиход и гражданских наук. При этом, как ни странно, первоначально он получил распространение в сферах, не связанных с деятельностью государства, таких как менеджмент и корпоративное управление. Одно из первых «гражданских» определений стратегии содержится в работах А. Чандлера, который определяет её как «предопределение основных долговременных целей и задач предприятия, выбор курса деятельности и выделение ресурсов, необходимых для достижения

[5] Лиддел Гарт Б.Х. Стратегия непрямых действий. М.: ИЛ. 1957. С. 45

этих целей»[6]. Впоследствии, различными исследователями вопросов стратегического менеджмента и стратегического корпоративного управления был предложен целый ряд других определений, отражающих многообразие взглядов на вопросы стратегического планирования в частных компаниях, однако, как правило, они лишь уточняли и дополняли приведённое определение, не меняя его суть.

Широкое распространение в научных трудах, посвященных государственному управлению, термин стратегия (государственная стратегия) получил относительно недавно, лишь в 80е годы XX века. Как и в случае с определением стратегии предприятия (корпорации), в науке отсутствует единое понимание государственной стратегии, а существующие подходы отличаются многообразием. Так, П.А. Цыганков, на основе обобщения определений государственной стратегии в работах Б.Х. Лидделла Харта, В. Муррая и М. Гримсли определяет её как «долговременную линию поведения, соединяющую науку и искусство в достижении перспективной цели государства»[7]. В свою очередь, Д. Малган под государственной стратегией понимает «систематическое использование государственными ведомствами находящихся в их распоряжении ресурсов и властных полномочий с целью достижения общественно значимых целей»[8], а А.Н. Баранская рассматривает её как «совокупность проектов и программ, объединенных одной целью и поддерживаемых соответствующими операциями»[9]. Ряд исследователей раскрывают понятие стратегии посредством перечисления ее составляющих. Например, А.В. Сурин в своих работах отмечает, что «понятие стратегии включает: совокупность целей, которые предполагается достичь и их приоритеты; тщательно разработанные технологии, обеспечивающие реализацию целей; комплекс целевых программ, проектов, мероприятий, которые

---

[6] См.: Chandler A. D. Strategy and structure. Cambridge: MIT Press, 1962

[7] Теория международных отношений: учеб. 2-е изд., испр.и доп. / Под ред. Цыганкова П.А. – М.: Гардарики, 2007. С. 268

[8] Малган Д. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд. Института Гайдара. 2011. С. 37

[9] Баранская А.Н. Проекты как инструмент реализации стратегии // Вестн. Моск. Ун-та. Сер.21: Управление (государство и общество). 2009. № 2. С. 62

позволят осуществить поставленные цели; перечень ресурсов разного рода, которые необходимы для реализации стратегии и есть в наличии; основные риски, которые реально существуют на пути реализации поставленных целей»[10].

Все приведённые определения вносят свой вклад в понимание государственной стратегии, а такое многообразие подходов к её определению обусловлено, в первую очередь, сложностью и многогранностью описываемого явления. Вместе с тем, обобщая различные дефиниции государственной стратегии, можно отметить, что абсолютное большинство исследователей, давая определение стратегии, во-первых, отмечают, что она направлена на достижение наиболее значимых целей и задач, стоящих перед государством на данном этапе развития. Во-вторых, эти цели и задачи имеют, как правило, долгосрочный характер, выступая ориентирами реализации управленческой деятельности на протяжении длительного времени. В-третьих, сама стратегия предусматривает системную работу по реализации заложенных в ней долгосрочных целей и задач, обеспеченных эффективными организационно-правовыми и институциональными механизмами реализации.

В свою очередь, под планированием в научной литературе, как правило, понимается управленческая деятельность по определению целей и задач развития управляемой системы и созданию комплекса мер, направленных на их достижение. Применительно к государственному стратегическому планированию, речь в первую очередь идёт о создании организационно-правовых и институциональных основ деятельности государственного аппарата по достижению стратегических целей и задач. Данное определение находит отражение в правовых актах. Так, например, Модельный закон «О стратегическом прогнозировании и планировании социально-экономического развития», принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 28 ноября 2014 года определяет планирование как «разработку концепции достижения намеченных целей на основе определения способов, ресурсов, источников финансирования, сроков исполнения и

[10] Сурин А.В. Принципы разработки стратегии развития г. Москвы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2008. № 1. С. 12

ответственных исполнителей»[11], а Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[12] (далее – Закон о стратегическом планировании, 172-ФЗ) определяет планирование как «деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания».

Исходя из вышеизложенного, на основе обобщения выделенных признаков и определений, государственное стратегическое планирование следует определить как «управленческую деятельность, направленную на создание системы организационно-правовых и институциональных механизмов определения и достижения наиболее значимых долгосрочных целей и задач, стоящих перед государством»[13].

Следует подчеркнуть, что стратегическое планирование как вид государственно-управленческой деятельности включает не только определение стратегических целей и задач, но и реализацию мероприятий, связанных с определением перспективного состояния управляемой системы (прогнозирование, предшествующее постановке целей и задач), а также оценкой фактического

---

[11] Постановление № 41-10 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О модельном законе «О стратегическом прогнозировании и планировании социально-экономического развития» (Принято в г. Санкт-Петербурге 28.11.2014) // СПС Консультант Плюс

[12] Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 30.06.2014, N 26 (часть I), ст. 3378

[13] Добкин А.Г. О стратегическом планировании как предмете административного права // Роль права в обеспечении благополучия человека: Сборник докладов XI Московской юридической недели: XX Международная научно-практическая конференция и XXII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова: в 5 ч., Москва, 23–26 ноября 2021 года. Том 5.. – М.: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 452

достижения плановых показателей. Это обусловлено неразрывной взаимосвязью всех обозначенных этапов стратегического планирования. Так, постановка целей и задач невозможна без понимания в каких перспективных условиях они будут реализовываться (прогнозирования), а сами стратегические цели и задачи, определенные в документах стратегического планирования, вряд ли смогут быть достигнуты, если работа по их достижению (выполнению) не контролируется и не «донастраивается» в зависимости от промежуточных результатов работы. Как отмечал М.И. Еропкин, «Планирование не оканчивается составлением и утверждением плана, а охватывает весь процесс его осуществления. Учет, контроль, проверка исполнения – составные части планирования, без которых немыслимо сколько-нибудь эффективное управление»[14].

Следует согласиться с позицией О.Е. Кутафина, отмечавшего в своих работах, что «исследование правовых вопросов плановой деятельности государства требует комплексного изучения всех его сторон. Такой метод позволяет выявить организационную взаимосвязь между этими сторонами, основные направления воздействия государства на разные сферы жизни общества, ведущие тенденции ее правового регулирования»[15].

Принципиально важным для полноценного рассмотрения сущности и содержания стратегического планирования является рассмотрение ещё одного важного аспекта, связанного с историческим опытом формирования механизмов стратегического планирования в нашей стране. Несмотря на то, что, фактически, система планового хозяйства, сформированная и функционировавшая в СССР ретроспективно может быть отнесена к системе стратегического планирования (и является первой в мире эффективно функционировавшей системой стратегического планирования), в советской науке и законодательстве сам термин «стратегическое планирование» не применялся. Более того, к тому моменту, когда этот термин получил широкое распространение в западной управленческой науке,

---

[14] Еропкин М.И. Планирование – принцип советского военного управления // Тезисы докладов на пятой научной конференции слушателей военно-юридической академии Советской Армии – М.: Издание РИО ВЮА, 1950. С. 16

[15] Кутафин О.Е. Плановая деятельность советского государства. М., 1980. С. 5.

в СССР уже более 50 лет реализовывались стратегические планы и осуществлялось стратегическое планирование. В советском законодательстве и науке за время функционирования механизмов планирования сформировался свой понятийный аппарат, включающий понятия «народно-хозяйственное планирование», которое профессор О.С. Иоффе определял как «особую форму деятельности органов власти и управления, которая имеет целью установить планомерную пропорциональность развития отраслей производства в целях наиболее полного удовлетворения материальных и культурных потребностей народа»[16], а также «перспективное планирование», под которым понималось «составление и организация выполнения планов развития народного хозяйства и его составных частей — отраслей, предприятий (объединений), союзных и автономных республик, краев и областей, и многие другие»[17].

К сожалению, сформированный понятийный аппарат, как и многие другие теоретические наработки в сфере плановой деятельности, выработанные в советское время, практически не были учтены при разработке действующих правовых и институциональных механизмов стратегического планирования в Российской Федерации. Вместе с тем, вполне обоснованной представляется позиция А.В. Сафронова, отмечающего, что анализ современной государственно-управленческой деятельности в сфере стратегического планирования позволяет провести ряд параллелей с управленческими решениями, принимаемыми в период советской истории, и учет этого исторического опыта позволил бы заранее оценить результативность, достоинства и недостатки инструментов управления, скорректировав способы их использования уже на этапе внедрения[18].

Следует отметить, что в управленческом смысле понятие «перспективное планирование», широко использовавшееся в советской научной и учебной литературе, в значительной степени, эквивалентно тому, что сегодня понимается

---

[16] Основы советского права: учеб. / под ред. О.И. Иоффе М.: Юрид. лит. 1970 г. С. 253

[17] Там же, С. 254

[18] См. Сафронов А.В. Современные методики госуправления должны учитывать советский опыт // https://ac.gov.ru/news/page/covremennye-metodiki-gosupravlenia-dolzny-ucityvat-sovetskij-opyt-12945

под «стратегическим планированием», а многие управленческие решения, характерные для советского перспективного планирования (такие как, например, разграничение принимаемых документов стратегического планирования в зависимости от сферы и сроков их действия, увязка документов стратегического и бюджетного планирования, создание цифровых информационных систем поддержки принятия управленческих решений по вопросам стратегического планирования и др.) в том или ином виде применяются и сейчас[19]. В этой связи, при рассмотрении правовых основ стратегического планирования важно учитывать наработки советского административного права в данной сфере.

Изучением различных аспектов стратегического планирования занимаются многие науки – от экономики и математики до юриспруденции и политологии, а некоторые авторы даже выделяют само стратегическое планирование в отдельную науку. Вместе с тем, для целей настоящего исследования принципиальным является определение стратегического планирования как важного элемента предмета административного права и, соответственно, науки административного прав. Исходя из ранее описанных существенных признаков стратегического планирования, бесспорным представляется его отнесение к предмету данной отрасли, изучающей практику государственно-управленческой деятельности.

При этом важно подчеркнуть, что управленческие отношения, складывающиеся в ходе стратегического планирования, не могут быть исчерпывающим образом охвачены только административным правом. Как отмечал С.С. Студеникин в работе «О некоторых вопросах советского социалистического административного права», «советское административное право не рассматривает вопросы техники планирования, процесса формирования плана и методологии планирования, поскольку это является предметом других специальных наук. Оно разрабатывает лишь правовые вопросы государственного планирования: какие органы и в каких пределах наделены правами

[19] См. там же

государственного планирования; какие обязанности в области государственного планирования возлагаются на должностных лиц и учреждения; какова ответственность за нарушение плановой дисциплины и каковы виды ответственности»[20].

Представляется, что приведенная позиция, в целом, сохраняет свою актуальность и для российского административного права, несмотря на то, что с момента её публикации прошло более 80 лет.

Исходя из понимания предмета административного права как совокупности общественных отношений, возникающих в процессе практической реализации исполнительной власти (осуществления государственно-управленческой деятельности), к предмету административного права следует отнести:

– вопросы регламентации формирования системы документов стратегического планирования как правовых актов управления;

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

– правовые механизмы контроля реализации документов стратегического планирования[21].

Обозначенные элементы являются ключевыми для функционирования всей системы государственного стратегического планирования, поскольку формируют её институциональную основу, предопределяя, состав, структуру, а зачастую, и содержание соответствующих общественных отношений.

Рассматривая концепцию предмета административного права, сформированную в советский период развития науки административного права

---

[20] Студеникин С.С. О некоторых вопросах советского социалистического административного права // Советское государство. – М., 1938. № 1. С. 136-137

[21] Добкин А.Г. О стратегическом планировании как предмете административного права // Роль права в обеспечении благополучия человека: Сборник докладов XI Московской юридической недели: XX Международная научно-практическая конференция и XXII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова: в 5 ч., Москва, 23–26 ноября 2021 года. Том 5.. – М: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 454

Ю.М. Козловым, И.И. Веремеенко обращает внимание, что в качестве первого элемента предмета административного права, Юрием Марковичем выделялись именно отношения между различными органами государственного управления по вертикали (между вышестоящими и нижестоящими органами), что является следствием значимости данных отношений для развития страны. Им подчеркивается первичная роль централизованного руководства деятельностью нижестоящих органов для решения задач государственного строительства того периода[22]. Следует отметить, что движущей силой последовательного развития данных отношений и одной из основных правовых форм их реализации на тот момент являлось государственное планирование, которое осуществлялось в рамках сформированной многоуровневой управленческой системы (от Совета Министров СССР до исполнительных комитетов местных Советов и конкретных предприятий).

На сегодняшний день «вертикальные» отношения органов государственного управления по-прежнему выделяются в ряде работ в качестве первичного элемента предмета административного права[23]. Вместе с тем, как отмечает С.М. Зубарев, пласт общественных отношений, связанных с осуществлением государственного планирования, был «возвращен» в предмет российского административного права (равно как и практику государственно-управленческой деятельности) лишь недавно (с принятием 172-ФЗ)[24]. Это, с одной стороны, свидетельствует о высоком организационно-управленческом потенциале вновь создаваемой в России системы стратегического планирования, а с другой – о необходимости её теоретического осмысления, поскольку объективные условия её функционирования существенно отличаются от существовавших в советский период истории.

---

[22] Веремеенко И.И. Концепция предмета советского административного права и необходимость ее коррекции // Пенитенциарная наука, №. 2. 2008. С. 69

[23] См. Административное право: учеб. / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. С. 28-29

[24] Зубарев С.М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права //Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 10

В целях всестороннего рассмотрения административно-правовой сущности стратегического планирования, предметом рассмотрения настоящей работы избран не один из элементов системы стратегического планирования (состав участников, документов стратегического планирования или механизмы контроля в данной сфере), а стратегическое планирование в целом, рассматриваемое в качестве одной из функций органов исполнительной власти. Такой подход позволяет более комплексно осветить вопросы реализации механизмов стратегического, выявить специфику правовых норм, регламентирующих деятельность субъектов стратегического планирования, а также проанализировать формирующуюся правоприменительную практику в данной сфере.

Приступая к содержательному рассмотрению стратегического планирования как функции органов исполнительной власти, необходимо, в первую очередь, охарактеризовать самое понятие функций исполнительной власти.

Родовым понятием в отношении функций исполнительной власти являются функции государства, под которыми, как правило, понимаются основные направления его деятельности.

Ещё в 70-х годах прошлого века Н.В. Черноголовкин отмечал, что хотя отдельные определения функций государства имеют особенности и различия в частностях, они совпадают в главном – в понимании функций государства как основных направлений в содержании его деятельности, определяемых задачами[25]. В вышедшей в 1979 г. монографии М.И. Байтин предложил следующее определение функций социалистического государства: «направления (и стороны) его деятельности, в которых выражаются и конкретизируются его классовая сущность, служебная роль, задачи и цели, закономерности развития по пути к социализму и коммунизму»[26]. Схожего подхода придерживаются и современные авторы, понимающие под функциями государства главные социально значимые

[25] Теория функций социалистического государства / Черноголовкин Н. В. М., Юрид. Лит. 1970. С. 7-8

[26] Сущность и основные функции социалистического государства / Байтин М.И. - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1979. С. 190-191

направления его деятельности на конкретно-историческом этапе развития общества[27].

Принципиальным для настоящего исследования является то, что функции государства, как правило, рассматриваются исследователями, в качестве объективно обусловленной категории, выражающей конкретные социальные и экономические задачи, решение которых на определенном исторического развития имеет первоочередное значение.

Это подтверждается при рассмотрении эволюции определений функций государства. Большинство определений, предложенных учеными в советский период отечественной истории связано с решением задач коммунистического строительства, в то время как современные авторы акцентируют внимание на реализации, в первую очередь, социальной сущности государства посредствам его функций[28].

В теоретической литературе существует значительное число различных классификаций функций государства и походов к их определению. Традиционным является деление функций на внешние (связанные с решением задач в рамках международных отношений) и внутренние (направленные на решение внутригосударственных задач). При этом к внутренним функциям относят политическую, экономическую, социальную, экологическую, правоохранительную и ряд других, а к внешним – оборону страны, поддержание мирового порядка, сотрудничество с другими странами в различных сферах, в том числе в решении глобальных проблем международного характера.

Следует отметить, что на сегодняшний день ряд функций, связанных с решением конкретных экономических, политических и даже социальных задач не может быть отнесён к исключительно внутренним функциям и носит смешанный характер, что получило своё выражение в развитии теории т.н. «общих» функций, реализуемых как внутри государств, так и за их пределами

---

[27] См. например Теория государства и права: учеб/ / Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова. – Москва : Проспект, 2018. С. 466

[28] См. например Теория государства и права: учебник / Л. А. Морозова. - 4-е изд., перераб. и доп. - Москва : Эксмо, 2010 С. 86

(к их числу относят экономическую, политическую, социальную, идеологическую и экологическую функцию). Этот подход пересекается с классификациями, основанными на разграничении функций государств в зависимости от основных сфер общественной жизни, в рамках которых они реализуются (экономические, социальные, политические и др.).

В целом, «горизонтальные» классификации функций государства (призванные систематизировать представление о тех областях, в рамках которых они реализуются), с одной стороны, подвержены периодическому пересмотру, с учетом развития и изменения сфер общественных отношений, в рамках которых требуется государственно-управленческое воздействие, а с другой – характеризуются постоянством «базовых» направлений, в рамках которых государственно-управленческое воздействие осуществляется на постоянной основе (например, в правоохранительной, социальной, экономической и иных сферах).

Следует отметить, что наряду с «горизонтальными» классификациями функций государств, выдвигаются и «вертикальные» классификации, призванные определить иерархию тех или иных функций (подфункций) путем, например, разделения функций на главные (как правило, к ним относят те самые «базовые функции государств») и производные, – функции, не подлежащие дальнейшему дроблению и связанные с решением конкретных управленческих задач, например, развитием промышленности[29]. При этом в научной литературе на сегодняшний день всерьез выдвигаются предложения о выделении антинаркотической, антикоррупционной, инновационной и иных функций государства.
В целом, представляется, что подобные функции целесообразнее предметно рассматривать в качестве функций конкретных подразделений государственного аппарата, нежели самостоятельных функций государства. Необходимо учитывать, что такие функции реализуются, как правило, в рамках «базовых» функций государства и их рассмотрение в отрыве от иных «подфункций» (либо производных

[29] Рыбаков В.А. Функции государства: системный подход // Вестник ОмГУ Серия Право, 2017, № 2 (51), С. 15

функций) «базовых» функций нецелесообразно и контрпродуктивно. Практическим следствием подобного подхода может стать непропорциональное разрастание государственного аппарата, различные подразделения которого будут дезорганизовано реализовывать смежные (а нередко и пересекающиеся) функции.

Несмотря на то, что в настоящем исследовании не ставится задача определения исчерпывающего перечня функций государства, представляется целесообразным их рассмотрение в качестве иерархической системы, от «базовых» функций государства к функциям конкретных государственных органов, обусловленной комплексом целей и задач, стоящих на текущем этапе развития. При этом с точки зрения практической организации функционирования современного российского государства, ключевым звеном в этой системе являются рассмотрение функций на основе их разделения на законодательную, исполнительную (управленческую) и судебную.

Именно в рамках логики данной классификации определён объект настоящего исследования – одна из функций органов исполнительной власти. Нельзя не согласиться с позицией ряда авторов, отмечающих, что функции государства осуществляются, как правило, совокупностью государственных органов различных ветвей власти, однако, следует подчеркнуть, что основной объем работы по содержательной реализации, претворению в жизнь функций государства реализуется в рамках исполнительной власти соответствующими органами государственного управления.

В юридической литературе, как правило, под функциями исполнительной власти понимаются основные направления деятельности органов исполнительной власти, в которых выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти[30].

Вместе с тем, представляется, что приведенная дефиниция нуждается, как минимум, в уточнении, поскольку не в полной мере отражает содержательную

[30] Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 16

специфику функций исполнительной власти, отличающую их от, например, функций власти судебной.

Под исполнительной деятельностью государства понимается, как правило, «основанная на законодательных актах реализация исполнительными органами государственной власти исполнительно-распорядительных функций в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны и др.»[31]. Таким образом, в качестве одной из ключевых характеристик функций исполнительной власти представляется целесообразным выделить их исполнительно-распорядительный характер. На практике это выражается в том, что именно в рамках подзаконной (осуществляемой на основе и во исполнение законов) деятельности исполнительной власти конкретизируются достаточно абстрактные «базовые» функции государства (социальная, экономическая, правоохранительная и др.). Так, например, экономическая функция государства, в ходе её непосредственной реализации Правительством Российской Федерации, преобразуется во вполне конкретные функции по защите конкуренции, обеспечению экономического развития, управлении государственной собственностью и др. В свою очередь Правительство, организуя работу по реализации соответствующих функций определяет полномочия структурных подразделений государственного аппарата, практическая деятельность которых и обеспечивает исполнение той или иной функции государства.

Таким образом, ещё одной характеристикой функций исполнительной власти является особый субъект их реализации – органы исполнительной власти (а в случаях, предусмотренных законодательством – иные субъекты), наделенные в установленном порядке соответствующими полномочиями.

К сожалению, действующее правовое регулирование, в значительной мере, утратило грань между функциями исполнительной власти и полномочиями органов

[31] См. например Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.), Проспект. 2010. С. 12

исполнительной власти, что, на практике, приводит к известным несовершенствам в построении и функционировании системы и структуры аппарата государственного управления. В этой связи заслуживающей внимания представляется позиция И.Л. Бачило, М.А. Лапиной и Д.В. Карпухина отмечающих, что «функция» применительно к конкретной сфере управленческой деятельности – это «указание на предмет деятельности, на то, что и в какой области субъект управления делает», в то время как полномочия субъекта управления – это указатель того, каким образом и какими юридически значимыми действиями при реализации функций органы исполнительной власти достигают ожидаемого результата[32].

Наконец, третьей ключевой характеристикой функций исполнительной власти является её непосредственно деятельностный характер. Именно в рамках осуществления функций исполнительной власти, как правило, оказывается то управленческое воздействие, которое обеспечивает полноценную реализацию функций государства. Как отмечает Б.В. Россинский, исполнительная власть «исполняет основную часть управленческих функций всей системы государственного управления»[33]. Наиболее яркой иллюстрацией данной характеристики может служить точно подмеченная К.С. Бельским особенность исполнительной власти: «из трех подсистем государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной – исполнительная более всего копирует государство в целом и осуществляет те же функции, но на своем уровне: «законодательствует» – занимается правотворчеством, применяет право, «судит» – осуществляет юрисдикцию»[34].

---

[32] Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпухин Д.В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право 2016, № 3, С. 15

[33] Россинский Б.В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex russica (Русский закон) 2018, № 7, С. 26

[34] Феноменология административного права / Бельский К.С. Смоленск: Изд. Смоленского гуманитарного университета. 1995. С. 36

Представляется, что именно обозначенные признаки позволяют характеризовать функции исполнительной власти как самостоятельной ветви государственной власти.

Рассматривая место стратегического планирования в системе функций исполнительной власти, следует отметить, что широко распространенные в научной литературе классификации таких функций (основанные на дифференциации объектов управленческих отношений или способах воздействия на них), как правило, не выделяют стратегическое планирование в качестве самостоятельной функции.

Так, например, в классификации функций исполнительной власти, предложенной К.С. Бельским в работе «О функциях исполнительной власти»[35], основанной на объекте управления и способе воздействия на его поведение, в качестве основных функций исполнительной власти выделялись:

- функции в сфере обеспечения общественного порядка и национальной безопасности;
- регулятивно-управленческие функции;
- функция обеспечения прав и свобод граждан.

Отдельно К.С. Бельский выделят т.н. «инструментальные» функции исполнительной власти, направленные на обслуживание каждой из основных функций:

- нормотворческая функция;
- оперативно-исполнительская функция;
- юрисдикционная функция.

Несмотря на то, что предложенная К.С. Бельским классификация функций исполнительной власти охватывает широкий круг административно-правовых отношений, вряд ли можно признать её исчерпывающей и непротиворечивой. Так, например, функцию обеспечения общественного порядка можно рассмотреть

[35] Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. - М.: Наука. 1997. № 3.С. 18

в качестве одного из элементов регуляторно-управленческой функции в административно-политической сфере, а реализация т.н. оперативно-исполнительской функции, как правило, опосредуется реализацией нормотворческой функции исполнительской власти. Помимо этого, при формулировании предложенной классификации были упущены т.н. «внутриорганизационные» функции[36], реализация которых, по мнению ряда исследователей, является неотъемлемым элементом деятельности исполнительной власти.

Значительно более структурированной, в том числе, с точки зрения соответствия действующему правовому регулированию, является классификация административно-правовых функций органов исполнительной власти, предложенная А.И. Стаховым[37].

Им выделяются функции:

- Нормативно-правового регулирования (административное нормотворчество);
- Административного правопредоставления (обеспечение реализации прав физических лиц и организаций на материальные и нематериальные блага);
- Административного обязывания (возложение и обеспечение реализации публичных обязанностей);
- Административного стимулирования;
- Административного санкционирования;
- Административно-юрисдикционная функция;
- Административно-казуальная функция (противодействие чрезвычайным и иным вредоносным ситуациям).

[36] См. например Административное право. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. / Старилов Ю.Н. Воронеж. Изд-во Воронеж. ун-та 1998. С. 389

[37] Стахов А.И. О некоторых проблемах типизации функций органов исполнительной власти, не разрешенных в ходе административной реформы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1, С. 59-63.

Несмотря на определенный прикладной потенциал, представляется, что и в рамках данной классификации весьма затруднительным является определение места планирования как функции органов исполнительной власти.

Значит ли это, что оно не имеет право на рассмотрение в качестве самостоятельной функции? Полагаем, что нет. Более того, реализация любой из вышеперечисленных функций, на практике, является крайне затруднительной без надлежащего планирования деятельности соответствующих органов исполнительной власти.

В целом, видится, что основным недостатком приведенных классификаций является отсутствие прямой взаимосвязи с логикой построения управленческого процесса, вследствие чего в рамках них, например, не выделяются такие неотъемлемые элементы любой организационно-управленческой деятельности как планирование или прогнозирование.

Показательным примером результатов применения подобного «утилитарного» подхода к систематизации функций органов исполнительной власти может служить действующее правовое регулирование.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[38] определяется, что федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) осуществляют функции по:

- выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию;
- контролю и надзору;
- управлению государственным имуществом;
- оказанию государственных услуг;

Как отмечает ряд исследователей, практический результат применения данной классификации и построения на её основе структуры органов

[38] Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // "Собрание законодательства РФ", № 11, 15.03.2004, ст. 945

исполнительной власти далек от идеального[39]. На практике, применение классификации, установленной Указом № 314, при формировании которой был упущен из виду реальный массив целей, задач и функций различных органов исполнительной власти (а последние и вовсе были сведены к закрытому перечню, явно не соответствующему объему выполняемой работы), привело к его вынужденному игнорированию при определении структуры органов исполнительной власти.

На несостоятельность применения данной классификации в теоретических целях указывают, например, С.Е. Нарышкин и Т.Я. Хабриева, отмечающие, что она имела своей целью скорее закрепление видового отличия федеральных органов исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства), а не выделение всех их функций. В этой связи, по их мнению, термин «функции» в данном случае имел, скорее всего, «техническое» применение, которое, правда, предопределило очень «вольное» его использование в положениях о федеральных органах исполнительной власти[40].

Полагаем, что проблемы, связанные с ограниченной теоретической применимостью описанных классификаций, построенных, в первую очередь, на систематизации положений действующих нормативных правовых актов, связаны с их оторванностью от реальной управленческой деятельности, попытками описать внешние проявления управленческого процесса в отрыве от его внутреннего содержания. Такой подход можно рассматривать в качестве одного из проявлений раздельного рассмотрения в научной и учебной литературе категорий «функции исполнительной власти» и «функции государственного управления», который видится не в полной мере обоснованным. Примером раздельного рассмотрения данных категорий может служить, например, учебное

---

[39] См. например Старостин С.А. Административная реформа в Российской Федерации: окончание или только начало? // Пенитенциарная наука. 2008. № 3 С. 4

[40] Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11 (119). С. 7

пособие по административному праву под редакцией Д.Н. Бахраха[41], в котором отдельные параграфы, посвященные функциям государственного управления и функциям исполнительной власти находятся в различных главах, а в их содержание не коррелирует между собой.

Представляется, что в условиях широкого распространения в науке административного права понимания соотношения государственного управления и исполнительной власти, сформулированного Ю.М. Козловым, нелогичным является раздельное рассмотрение понятий «функции исполнительной власти» и «функции государственного управления». Напротив, в каждый конкретный исторический период развития государства, понимание и классификация функций исполнительной власти должно, в первую очередь, опираться на научное представление о функциях государственного управления в преломлении конкретных целей и задач, стоящих перед исполнительной властью.

Следует учитывать, что функции управления (конкретные направления управляющего воздействия на управляемый объект) являются объективно обусловленной категорией, отказ от учёта содержания которой неизбежно снижает не только теоретическую, но и практическую применимость той или иной классификации. Описанный выше дискуссионный пример попытки «систематизации» функций органов исполнительной власти в Указе № 314 служит ярким тому подтверждением.

Учитывая изложенное, понимание места стратегического планирования в системе функций исполнительной власти невозможно без рассмотрения той роли, которую играет планирование в функциональном механизме государственного управления в целом.

В качестве функций государственного управления в научной литературе, как правило, выделяются:

1) прогнозирование – научное предвидение развития;

---

[41] Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах,. Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. М.: Норма, 2008

2) планирование – определение целей управленческой деятельности, а также способов их достижения;

3) организация – формирование системы управления и обеспечение её деятельности;

4) координация – обеспечение согласованных действий различных участников отношений в управляемой сфере;

5) регулирование – установление режима деятельности по достижению целей и задач управления, регулирование поведения управляемых объектов;

6) контроль и учет, состоящие в том, чтобы установить соответствие фактического состояния объекта управления заданному состоянию.

Следует подчеркнуть, что приведенные функции одновременно являются неотъемлемыми этапами управленческого процесса. Их последовательная практическая реализация уполномоченными субъектами, действующими на основании и во исполнение законодательства, и составляет содержание государственного управления. При каждая из этих функций прямо взаимосвязана с предшествующими и последующими.

Эта характеристика особенно отчетливо проявляется применительно к функции планирования. Так, определение целей, способов и средств достижения нового состояния развития экономики, государства или общества невозможно без, хотя бы приблизительного, формирования представлений о необходимом перспективном состоянии управленческой системы (организация), о том, каким образом различные структурные элементы этой системы будут взаимодействовать (координация) и насколько они будут эффективны (контроль и учет). В ходе планирования управляющий субъект, основываясь на целостном понимании управляемой системы и перспектив её развития, должен сформировать системное представление о её желаемом состоянии и определить пути его достижения. В процессе планирования формируется программа действий управляющего субъекта, которой он будет руководствоваться в ходе реализации всех последующих этапов управленческого процесса.

Именно это обуславливает особое место планирования в системе функций государственного управления. Как отмечал О.Е. Кутафин, характеризуя сущность государственного планирования, «планирование одновременно является и функцией управления, и составной частью стадии выработки и принятия управленческого решения, и методом осуществления некоторых функций управления»[42].

Возвращаясь к первоначально приведенному определению функций исполнительной власти, как основных направлений деятельности органов исполнительной власти, в которых выражается её целевая нагрузка, важно отметить, что планирование, предполагающее определение целей деятельности государства, то есть той самой «целевой нагрузки», является первичной по отношению ко всем иным функциям. Именно организующие начала перспективной деятельности государства в различных сферах, формируемые в результате государственного планирования, призваны становиться неотъемлемым элементом дальнейшей реализации всех остальных функций исполнительной власти. Иными словами, поскольку функции управления всегда направлены на достижение целей управления (определяемым именно в рамках планирования), планирование является центральной функцией любой системы, предполагающей долгосрочное развитие.

В научной литературе выделяются различные виды планирования – как по срокам (обычно дифференцируются оперативное и стратегическое), так и по масштабу (например, планирование на отдельном предприятии/организации, региональное и общегосударственное планирование).

Оперативное планирование, как правило, направлено на решение текущих задач, связанных с оптимальным распределением ресурсов управляемой системы, организацией её работы на относительно непродолжительном временном отрезке. Это – планирование, которое наиболее часто встречается в повседневной жизни и широко распространено как в государственных органах и организациях,

[42] Кутафин О. Е.Избранные труды / сост. В.В. Комарова - М. : Проспект. – 2016 С. 32

так и в частном секторе. Его осуществление является неотъемлемым элементом деятельности любого руководителя, организующего работу вверенного подразделения. Горизонт такого планирования обычно не превышает одного года. Как правило, правовой формой закрепления результатов такого планирования служат организационно-распорядительные акты: различные поручения, приказы по вопросам организации текущей деятельности, протоколы, в которых закрепляются конкретные «порученческие» пункты и пр.

Осуществление стратегического планирования, в свою очередь, характерно лишь для сложных многоуровневых управленческих систем. Исторически, стратегическое планирование, в том смысле, который сегодня вкладывается в это понятие, начало входить в управленческую практику лишь на определенном, достаточно высоком уровне развития общества и государства, когда возникающие задачи развития не могли решаться посредством использования ранее разработанного инструментария. Это можно рассматривать в качестве практического примера реализации фундаментального принципа кибернетики, сформулированного У. Эшби, согласно которому «система, создаваемая для решения проблемы, обладающей известным разнообразием, должна иметь ещё большее разнообразие, чем разнообразие решаемой проблемы»[43] (иными словами, сложность управляющей системы должна соответствовать сложности системы управляемой).

Таким образом, ключевым отличием стратегического планирования, помимо более далекого горизонта планирования (как правило, составляющего не менее 5-6 лет), является его сложность, или масштаб осуществления. Несмотря на то, что сегодня можно встретить «стратегии», разрабатываемые даже малых предприятий, действительно стратегический взгляд на перспективное развитие возможен лишь при комплексном рассмотрении траектории развития сложных социальных систем. Рассмотрение перспектив развития их отдельных элементов, вне общего экономического, правового и социального контекста будущего времени, на

[43] У.Р. Эшби Введение в кибернетику, «Иностранная литература», Москва, 1959.

практике, нецелесообразно. Если такая «стратегия» не будет учитывать стратегию и перспективы развития более сложной системы, элементом которой она является, её эффективность будет зависеть не от реализации заложенных в неё мероприятий, а от того, насколько они согласуются с стратегическими целями и задачами «верхнеуровневой» системы.

Это актуально и для системы государственного управления. Стратегическое планирование входит в государственно-управленческую практику именно тогда, когда возникает объективная необходимость синхронизации работы различных подразделений государственного аппарата и экономических субъектов для решения сложных задач исторического масштаба. Долгосрочное планирование государственно-управленческой деятельности может основываться только на целостном понимании перспективных условий развития государства, ожидаемого состояния всех ключевых сфер общественной жизни и отраслей экономики. На основании этого понимания в рамках стратегического планирования определяются стратегические цели и задачи, решение которых должно опосредовать достижение желаемого состояния управляемой системы в долгосрочной перспективе.

При этом важно подчеркнуть, что стратегическое планирование при его рассмотрении через призму практики управленческого процесса не может и не должно рассматриваться как процесс, исключительно ориентированный на постановку долгосрочных целей. В контексте организации деятельности государственного аппарата, оно должно дополняться конкретными правовыми формами и средствами обеспечения достижения определяемых целей. Именно на их выработку и должно быть, в первую очередь, направлено осмысление стратегического планирования с точки зрения административно-правовой науки.

К сожалению, приходится констатировать, что именно этот аспект стратегического планирования на сегодняшний день разработан наименее детально, что неизбежно сказывается на его практических результатах.

Ярким примером последствий постановки стратегических целей без учета административно-правовой составляющей стратегического планирования может

служить практика разработки и реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной в 2008 году (распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.)[44].

Как отмечал руководитель экспертной группы по подготовке данного документа В.А. Мау – «Стратегия – это набор разумных развилок, набор разумных вариантов решений правительства в зависимости от тех или иных обстоятельств, просто некоторые развилки попросили проработать более подробно»[45].

Подготовленный и утвержденный документ не содержал (и даже не предполагал разработку) механизмов достижения определяемых в нем амбициозных целей и задач (например, достижения к 2020 году темпов роста ВВП не менее 6,5% ежегодно, двукратного уменьшения бедности (до 6-7%) и др.), а также положения, предусматривающие контроль за ходом их исполнения и ответственности исполнителей.

Результаты достижения определенных Концепцией целей неутешительны – практически ни один из ключевых целевых показателей не был достигнут. Например, темпы роста ВВП в 2019 г. в Российской Федерации составили 1,3%[46], численность населения, живущего в 2019 г. за чертой бедности составила около 12,3% (по сравнению с 13,3% в 2007 г.)[47]. Безусловно, отдельные целевые показатели, связанные, например, с увеличением численности населения в плановый период оказались выполнены, однако вряд ли их достижение можно связывать с реализацией Концепции.

Учитывая изложенное, представляется, что стратегическое планирование на государственном уровне должно включать в себя не только постановку общих

---

[44] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС Консультант плюс

[45] «РИА Новости»: «Стратегия-2020» — это не программа, а набор разумных развилок» // https://vladimirmau.ranepa.ru/speak/335991

[46] Основные экономические и социальные показатели за 2019 г. // https://gks.ru/bgd/regl/b19_01/Main.htm

[47] Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода // https://rosstat.gov.ru/folder/13723

целей и задач, но и отвечать на вопрос каким образом эти цели будут достигнуты, определять механизм их достижения. Следует отметить, что по результатам проведенного в ходе исследования анкетирования, 116 из 140 (82,9%) опрошенных федеральных государственных гражданских служащих утвердительно ответили на вопрос «Должны ли документы стратегического планирования предусматривать не только цели и задачи, но и определять механизм их достижения?», что подтверждает обоснованность данной позиции и практическую востребованность соответствующих механизмов.

Безусловно, реализация отдельных стратегических целей, определяемых на общегосударственном уровне, не может не опосредоваться более «низкоуровневыми» целями и задачами, в рамках которых необходима детализация тех конкретных действий, которые должны предпринять органы исполнительной власти в ходе реализации документов стратегического планирования. Именно такие механизмы призваны обеспечивать взаимосвязь целей и текущей деятельности органов исполнительной власти. Как подчеркивает С.Ю. Глазьев, «система стратегического планирования должна определять содержание бюджетной, внешнеторговой, промышленной и других составляющих экономической политики государства, которую необходимо увязывать посредством прогнозирования, программирования и индикативного планирования развития экономики страны»[48].

Особой правовой формой закрепления и систематизации представлений о перспективном развитии социальных явлений, формируемых в результате реализации функции стратегического планирования, являются документы стратегического планирования. Это – акты, которые призваны определить цели, задачи и способы достижения соответствующих ориентиров развития. Применительно к предмету исследования принципиально важно определить правовой статус этих документов, их роль в системе иных правовых актов управления.

[48] Глазьев С.Ю. Стратегия создания маяков //http://svop.ru/main/33340/

Следует отметить, что в научной литературе отсутствует единое мнение по данному вопросу.

Так, одни авторы отмечают, что документы стратегического планирования являются юридически-властным волеизъявлением уполномоченных органов, что позволяет их рассматривать в качестве одной из разновидностей правовых форм государственного управления[49]. Такой позиции придерживается Ю.А. Тихомиров, указывающий, рассматривая правовой статус программных документов, что соответствующими актами «действиям всех органов и организаций придается не только ориентирующий, но и обязательный смысл»[50].

Особый интерес в этой связи представляет предложения коллектива авторов под руководством Т.Я. Хабриевой и Ю.А. Тихомирова закрепить в действующем законодательстве отдельную категорию правовых актов – «программные правовые акты», под которыми предлагается понимать документы, которые «определяют цели и задачи развития, этапы способы их достижения и решения, закрепляют ценностные ориентиры в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, учреждений и организаций, институтов гражданского общества».

Альтернативную дефиницию предлагает И.Н. Маланыч, который выделает такую разновидность нормативных правовых актов как «стратегический нормативный акт», под которым понимается «юридический документ, изданный в порядке правотворчества компетентным органом государственной власти и содержащий в основном нормы, касающиеся общих основ (идей), целей, задач и принципов развития какой-либо сферы правового регулирования общественных отношений, структурированные в порядке перспективного планирования»[51].

В свою очередь, другие исследователи, напротив, придерживаются позиции о том, что документы стратегического планирования, отличающиеся абстрактностью

---

[49] Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография / Б. В. Россинский и др. ; под общ. ред. С. В. Запольского; Ин-т государства и права РАН. - М. : Прометей, 2017. С. 393

[50] Административное право и процесс: Полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2001. С. 365

[51] Маланыч И.Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России // Юридические записки Воронежского государственного университета. Вып. 22. Воронеж, 2009. С. 117-130

и отсутствием выраженного регулятивного характера, следует рассматривать исключительно как доктринальные правовые акты. Как отмечают А.В. Малько и Я.В. Гавронская, документы стратегического планирования «не содержат в подавляющем большинстве традиционных правовых предписаний (ни нормативного, ни индивидуального характера), и являются разновидностью «нетипичных» правовых актов»[52].

Не вносит ясности в понимание вопроса правовой сущности документов стратегического планирования и законодательная дефиниция, установленная действующим законодательством, которая сформулирована предельно широко (документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования).

Помимо этого, анализ действующих в Российской Федерации документов стратегического планирования свидетельствует о том, что практика их утверждения также не следует единой логике – схожие по своей роли в механизме планирования документы могут утверждаться как нормативными правовыми актами (например Стратегия государственной политики в отношении российского казачества на 2021–2030 годы, которая была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 2020 года № 505[53]), так и ненормативными (например Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2020 г. № 3081-р[54]). Ещё большим плюрализмом

---

[52] Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 8

[53] Указ Президента РФ от 09.08.2020 N 505 "Об утверждении Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021 - 2030 годы" // "Собрание законодательства РФ", 10.08.2020, N 32, ст. 5259

[54] Распоряжение Правительства РФ от 24.11.2020 N 3081-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года» // "Собрание законодательства РФ", 07.12.2020, N 49, ст. 7958

отличается практика утверждения документов стратегического планирования в субъектах Российской Федерации. Так, в ряде субъектов стратегии регионального развития утверждаются на уровне законодательных органов и имеют статус законов (например, в Пензенской, Новгородской, Тюменской областях, Ставропольском крае, а также г. Санкт-Петербурге), в других – на уровне высшего органа исполнительной власти в форме постановлений (например, в Ярославской, Калужской, Смоленской и Самарской областях).

Следует отметить, что дискуссия по вопросу статуса плановых документов существовала и в советский период истории. Так, О.С. Иоффе, характеризуя плановые акты, действовавшие в СССР, отмечал, что они выступают одновременно как правовые факты (создающие правовую связь между издавшим органом и организациями, которым он адресован) и как правовые нормы, поскольку помимо конкретных предписаний (плановых показателей), они включают общие нормы, предполагающие многократное применение[55].

Иной точки зрения придерживался О.Е. Кутафин, отмечавший, что «право, как совокупность норм, устанавливающих общие, одинаковые для всех нормы поведения, не способно отражать все особенности и конкретные условия экономического и социального развития»[56]. По мнению Олега Емельяновича, «роль права сводится преимущественно к упорядочению и поддержанию устойчивости уже существующих отношений в сфере социального и экономического развития объективных экономических тенденций, а также иных процессов в этой сфере. В свою очередь планирование, в отличие от права, обеспечивает государству широкие возможности конкретно направлять посредством показателей планов развитие хозяйственного и социально-культурного строительства, что говорит о том, что рассматривать планы в качестве разновидности нормативных актов было бы неверно»[57].

---

[55] См. например План и договор в социалистическом хозяйстве // О.С. Иоффе. М.: Юридическая литература, 1971 С. 53

[56] Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В.В. Комарова - М. : Проспект. – 2016 С. 37

[57] См. там же

Обобщая приведенные позиции следует отметить взаимосвязь между правовым статусом документа стратегического планирования и его значением в механизме государственного планирования, отмечаемую, несмотря на различные позиции, каждым из ученых. Именно от характера управленческого воздействия на общественные отношения зависит правовой статус, которым наделяется тот или иной документ стратегического планирования. При этом, разрабатываемые и утверждаемые документы стратегического планирования отличаются многообразием форм и подходов к содержательному наполнению. В этой связи, в первую очередь, необходимо дифференцировать различные виды документов стратегического планирования, разрабатываемые на практике, в зависимости от их места и роли в реализации функции стратегического планирования.

Исходя из результатов анализа действующего регулирования и принятых документов стратегического планирования можно выделить следующие виды документов, которые принимаются на различных этапах стратегического планирования:

Прогнозы – правовые акты, отражающие научно-обоснованные представления о перспективном состоянии развития государства, общества и экономики или отдельных сфер общественной жизни. Это, например, Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, прогнозы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и т.д. Данные документы носят преимущественно научный характер, и направлены на формирование представления об условиях и рисках развития той или иной управляемой системы в долгосрочной перспективе.

Прогнозы носят обеспечительный характер для дальнейшего процесса планирования и не устанавливают новых правовых норм. С методологической точки зрения, они в обязательном порядке должны учитываться при установлении правового регулирования, однако это воздействие на управленческий процесс не является непосредственным. Выступая в качестве источника сведений о перспективах развития, прогнозы носят характер научных предположений,

которые, сами по себе, не могут являться нормативными для участников управленческого процесса, однако формируют организационно-правовые основания для разработки иных документов стратегического планирования (а нередко – и нормативных правовых актов). Так, к примеру, Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, является документом, служащим источником ряда ключевых показателей, необходимых для дальнейшей разработки проекта бюджета Российской Федерации на очередной период.

Доктрины – документы стратегического планирования, выражающие систему взглядов на состояние и развитие сферы общественных отношений. К их числу относятся, например, Военная доктрина Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации и др. Это – акты политико-правового характера, которые задают ценностные установки и ориентиры реализации государственной политики в соответствующих сферах общественной жизни. Доктрины, также как и прогнозы, как правило, не предполагают непосредственного применения и реализуются посредством принятия иных документов (нормативных и ненормативных правовых актов), которые, однако, должны учитывать доктринальные положения. Как отмечает М.А. Мушинский, «принятие управленческих решений, противоречащих доктрине, означает смену мировоззренческих позиций, политического курса государства и должно быть предварено научно обоснованными коррективами самой доктрины»[58].

Концепции – документы стратегического планирования, выражающие общие представления о необходимом перспективном состоянии сферы общественной жизни. Концепции являются документами, формируемыми в результате синтеза представлений о перспективах развития, отраженных в прогнозах, и исходных политико-правовых установок, закрепляемых в доктринах. Эти документы определяют направления, в которых должно оказываться перспективное управленческое воздействие, устанавливают общие рамки дальнейших действий

[58] Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 498

органов государственного управления в соответствующих сферах. Концепции, как правило, содержат в названии указание на развитие, например, Концепция социально-экономического развития Российской Федерации, Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, Концепция развития добровольчества и др. Общий характер положений концепций не позволяет говорить о том, что их положения предполагают непосредственное применение. Также как и ранее рассмотренные документы, в рамках стратегического планирования, концепции неверно было бы рассматривать в качестве источника правовых норм, однако их положения должны в обязательном порядке учитываться участниками стратегического планирования в ходе дальнейшей разработки документов стратегического планирования, конкретизирующих необходимые для достижения стратегических целей и задач мероприятия (например, стратегий и программ).

Стратегии и программы – документы, являющиеся «приводным ремнем» механизма стратегического планирования. Это – акты, непосредственно включающие в себя стратегические цели, задачи и механизмы их достижения, выполнение которых является обязательным для органов государственной власти. В отличие от ранее рассмотренных документов, они оказывают непосредственное воздействие на общественные отношения, определяя конкретные показатели, достижение которых является необходимым условием развития соответствующих сфер общественной жизни, а также формируя управленческий инструментарий их достижения[59].

Несмотря на то, что в экономической литературе продолжается многолетняя дискуссия о соотношении «директивного» и «индикативного» планирования, заключающаяся, главным образом, в поиске баланса методов воздействия на экономические процессы со стороны государства, следует подчеркнуть её актуальность лишь для определения подходов к взаимодействию государства с

[59] Добкин А.Г. О правовом статусе документов стратегического планирования и их роли в системе иных правовых актов управления // Российское правоведение: трибуна молодого ученого : сб. статей. Томского государственного университета, 2024. № 23. – С. 28

иными экономическими субъектами. На наш взгляд, рассуждения об индикативном характере планирования не предполагают и не могут предполагать переход на «индикативный» формат регулирования взаимоотношений внутри государственного аппарата. Иными словами, цели и задачи, определяемые в стратегиях и программах, должны носить строго императивный характер для всех подразделений государственного аппарата, вне зависимости от характера их воздействия на поведение иных субъектов, а их недостижение может и должно являться основанием для применения мер ответственности[60].

Следует отметить, что стратегии и программы сознательно рассматриваются в единой категории документов стратегического планирования. Как уже было отмечено, достижение и реализация стратегических целей и задач, опосредуется принятием ряда управленческих решений, направленных на получение заданного результата. Именно государственные программы служат инструментом синхронизации стратегического и оперативного уровня планирования, детализируя конкретные меры по реализации стратегий в логике программно-целевого метода. Вместе с тем, важно подчеркнуть, что конкретные цели и задачи, определенные стратегиями уже, сами по себе, являются обязательными к исполнению всеми уполномоченными органами управления. Следствием этого является тот факт, что органы, разрабатывающие программы или более «низкоуровневые» стратегии (например, стратегии развития отдельных отраслей экономики), должны нести ответственность не только за реализацию принятых «во исполнение» стратегий государственных программ, но и за то, насколько разработанные программы действительно позволяют достигать результатов развития, предусмотренных вышестоящими стратегическими документами.

Следует подчеркнуть, что данная категория документов стратегического планирования является наиболее близкой к правовым актам, имеющим нормативный характер.

---

[60] Старостин С.А., Добкин А.Г. О планах деятельности федеральных органов исполнительной власти как документах стратегического планирования // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2021. № 41. С. 81

Как отмечено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П[61], «под нормативными правовым актом понимаются письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм а под правовой нормой – общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение».

Стратегии и государственные программы, как и любые другие документы стратегического планирования, принимаются и разрабатывается в установленном законом порядке уполномоченными на то органами государственного управления.

Помимо этого, положения данных документов стратегического планирования становятся обязательными для выполнения всеми государственными органами, к компетенции которых относится реализация полномочий в соответствующих сферах. Как правило, это прямо предусматривается документами об их утверждении. Так, например, согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»[62], федеральным органам исполнительной власти было поручено руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации отраслевых документов стратегического планирования, государственных программ Российской Федерации и иных программных и плановых документов и принятии решений, направленных на обеспечение устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации и снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий.

---

[61] Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 N 6-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Газпром нефть" // "Собрание законодательства РФ", 13.04.2015, N 15, ст. 2301

[62] Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // "Собрание законодательства РФ", 18.02.2019, N 7 (часть II), ст. 702

В свою очередь Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»[63] предусматривается прямое поручение Правительству Российской Федерации привести свои акты в соответствие с положениями Указа.

Позиция о нормативном характере стратегий следует и из рекомендаций Минюста России по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации[64].

Так, рассматривая вопрос о корректности избрания формы правового акта, утверждающего новую социально-экономическую стратегию развития Республики Коми, было отмечено, что постановление Правительства Республики Коми от 11 апреля 2019 г. № 185 «О стратегии социально-экономического развития Республики Коми на период до 2035 года» обладает следующими нормативными признаками:

– правовой акт принят в установленном порядке уполномоченным органом;

– постановлением утверждается стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации – документ стратегического планирования, определяющий главную цель развития субъекта Российской Федерации, а также приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития на долгосрочную перспективу;

– положения стратегии, направленные на урегулирование общественных отношений, затрагивают права и свободы человека и гражданина (населения) на территории данного субъекта и обязательны к исполнению для неопределенного круга лиц; являются основой для разработки плана мероприятий по ее реализации,

---

[63] 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

[64] Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и Регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2019. – 140 с.

государственных программ Республики Коми, схемы территориального планирования Республики Коми.

– правовой акт рассчитан на неоднократное применение в течение определенного самим актом периода.

Резюмируя изложенное, представляется, что правомерным является утверждение о том такие документы стратегического планирования как стратегии и программы имеют признаки нормативности и могут рассматриваться в качестве нормативных правовых актов, отличающихся особым сроком действия и характером норм, которые, как правило, являются нормами-целями и нормами-принципами, ориентированными на организацию перспективной деятельности уполномоченных органов государственной власти.

Важной и с теоретической и с практической точки зрения является дифференциация таких документов от всех иных документов стратегического планирования, которые, для целей реализации функции стратегического планирования, носят обеспечительный характер и, являясь правовыми актами, не обладают признаками нормативности.

На наш взгляд, документы стратегического планирования целесообразно разделить на 2 группы:

1. Документы стратегического планирования, принимаемые в рамках выработки общих представлений о стратегических целях и задачах государственного управления, к числу которых следует отнести прогнозы, доктрины и концепции.

2. Документы стратегического планирования, имеющие нормативный характер и содержащие конкретные цели и задачи развития, а также механизмы их реализации – стратегии и государственные программы[65].

Анализируя правовой статус документов стратегического планирования, важно осветить аспект, связанный с особенностями формирования их системы. Как

[65] Добкин А.Г. О правовом статусе документов стратегического планирования и их роли в системе иных правовых актов управления // Российское правоведение: трибуна молодого ученого : сб. статей. Томского государственного университета, 2024. № 23. – С. 28

уже было отмечено, реализация функции стратегического планирования предполагает определение долгосрочных целей и задач управляемой системы, которой, в случае государственного стратегического планирования, выступает государство и общество в целом.

В этой связи исходим из того, что ключевым принципом формирования системы документов стратегического планирования, является их иерархичность – совокупность всех документов стратегического планирования должна быть направлена, в конечном счете, на достижение и реализацию целей и задач развития общества, определенных на общегосударственном уровне. Это, на практике, предполагает, с одной стороны, что каждый «нижестоящий» документ стратегического планирования может детализировать ранее установленные цели и задачи (определенные на более высоком уровне управления), но не может и не должен определять принципиально новых, а с другой – что совокупность всех целей и задач, содержащихся в таких документах стратегического планирования должна обеспечивать полноценную реализацию «верхнеуровневого» документа. Это, безусловно, касается, в первую очередь таких документов стратегического планирования как стратегии и программы, взаимоувязанность которых в соответствии с логикой вертикального формирования соответствующей системы непосредственно влияет на результаты государственно-управленческой деятельности. Кроме того, при реализации данного принципа должно учитываться предусмотренное Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством разграничение предметов ведения федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Закономерным видится формирование системы документов стратегического планирования, в основе которой должны лежать единые стратегические акты, принимаемые на высшем уровне. Полагаем, что именно на основе указанных актов должны формироваться документы стратегического планирования программного, отраслевого, территориального, либо иного функционального характера, детализирующие конкретные направления деятельности нижестоящих органов

государственного управления. При этом принципиально важным является сохранение их «подчиненного» отношения применительно к документам стратегического планирования, утверждаемым на высшем уровне.

Одной из ключевых особенностей функции стратегического планирования, вытекающей из её сущности, являются специфика субъектного состава участников её реализации. С одной стороны, как уже было отмечено выше, в достижении стратегических целей, так или иначе, принимают участие все органы исполнительной власти. Вместе с тем, их роль в процессе осуществления стратегического планирования неодинакова. Системное рассмотрение функции стратегического планирования требует дифференциации полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти в ходе её реализации и, соответственно, определения участников стратегического планирования, которым реализация таких полномочий, как правило, свойственна. В этой связи полагаем целесообразным рассмотреть полномочия, последовательно реализуемые органами исполнительной власти в процессе стратегического планирования – от подготовки его организационно-методических основ, до подведения итогов реализации документов стратегического планирования.

Непосредственному осуществлению стратегического планирования предшествует формирование его методологических основ, а также определение исходных организационных подходов к подготовке документов стратегического планирования. Указанные задачи решаются посредством подготовки и издания специальных правовых актов, устанавливающих общие требования к:

– порядку и правилам разработки документов стратегического планирования;

– используемым в ходе подготовки документам стратегического планирования методам.

Такие акты, по своей природе, носят, преимущественно, организационный характер и направлены на закрепление общих подходов к дальнейшей реализации функции стратегического планирования, обеспечивающих согласованность действий различных органов исполнительной власти. Результаты их реализации

являются базовой предпосылкой для того, чтобы все разрабатываемые и принимаемые документы стратегического планирования не противоречили друг другу и формировались на основе использования единого научно-методического и практического инструментария.

При этом следует отметить, что с точки зрения оптимальной организации осуществления процесса стратегического планирования, принципиальным является обеспечение единства методологических подходов к дальнейшей подготовке разрабатываемых в рамках него документов.

Согласно действующему законодательству, одним из принципов стратегического планирования является «единство принципов и методологии организации и функционирования стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования». Вместе с тем, одновременно, специальные нормы 172-ФЗ, а также иные нормативные правовые акты де-факто, предполагают прямо обратное. Так, например, в отношении федеральных отраслевых документов стратегического планирования координацию и методическое обеспечение разработки должны осуществлять сами разработчики (в отношении каждого документа отдельно), а в отношении, например, документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания на уровне субъектов Российской Федерации, а также Стратегии пространственного развития Российской Федерации разработка методологических документов и вовсе не является обязательной.

Такой «плюрализм» в отношении установления требований к разработке документов стратегического планирования, фактически, создает условия для того, чтобы разрабатываемые документы были направлены на достижение, зачастую, различно понимаемых участниками стратегического планирования целей, а ресурсы уполномоченных органов каждый раз тратились на разработку новой «уникальной» методологии.

Практическим примером последствий расхождения в методологии стратегического планирования может служить, например, ситуация, сложившаяся

в 2021 году в ходе подготовки проекта федерального бюджета на очередной плановый период. Согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, разработанному Минэкономразвития России, в 2022 году объемы добычи нефти в Российской Федерации должны вырасти и составить 555,9 млн. тонн, в 2023 - 562,8 млн. тонн, а в 2024 – 557,6 млн. тонн. Вместе с тем, проект Федерального закона о федеральном бюджете, подготовленный Минфином России и внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, напротив, исходил из последовательного сокращения добычи нефти – в 2022 г. до 524 млн. тонн, в 2023 – до 519 млн. тонн, а в 2024 и вовсе до 514 млн. тонн.

Таким образом, общий объем расхождений в расчетах двух уполномоченных федеральных органов исполнительной власти составил 116 млн. тонн нефти, что по ценам 2021 г. составляет более 4 трлн. рублей. И это – последствия лишь единственного расхождения в ведомственных подходах к подготовке плановых документов.

Исходим из того, что формирование единой системы документов стратегического планирования невозможно без установления единых методологических основ осуществления стратегического планирования, которые, как представляется, должны утверждаться в форме нормативных правовых актов, имеющих высокую юридическую силу (постановлений Правительства Российской Федерации, либо указов Президента Российской Федерации), и являющихся обязательными для всех органов, ответственных за разработку документов стратегического планирования.

За определением методологических основ стратегического планирования следует этап, связанный с определением стратегических целей и задач. В рамках него органами исполнительной власти во взаимодействии с иными уполномоченными органами и организациями реализуются полномочия по подготовке и утверждению документов стратегического планирования –

стратегических прогнозов, доктрин, концепций, а также государственных стратегий и программ.

Круг участников разработки документов стратегического планирования определяется сферой их действия и, как правило, в обязательном порядке, включает органы, осуществляющие нормативно-правовое регулирование в сфере стратегического планирования, а также профильные отраслевые (межотраслевые) органы исполнительной власти и научные организации. В структуре органов исполнительной власти выделяется орган – ответственный разработчик документа стратегического планирования, который, взаимодействуя на основе ранее утвержденных организационно-методических документов с органами и организациями-соисполнителями, осуществляет подготовку проекта документа стратегического планирования.

Следует отметить, что процесс разработки документов стратегического планирования требует анализа большого объема данных, формирующихся в ходе оценки текущего уровня развития той или иной сферы общественных отношений, а также учета и систематизации значительного числа внутренних и внешних факторов, влияющих на перспективное состояние управляемой системы. При этом целостное представление о перспективах её развития, необходимое для подготовки документа стратегического планирования, не может быть сформировано без учета возможностей и потребностей хозяйствующих субъектов, которые, в конечном итоге, будут являться адресатами большинства разрабатываемых стратегических мер. Как отмечается в научной литературе, «функция стратегического планирования исполняется в развитых странах на основе соответствующего закона о планировании национального развития и самих планов, разрабатываемых в порядке многосторонних и многоэтапных переговоров и взаимодействий представителей крупных частных компаний, государства, групп частных

интересов, политических партий, сообществ профессий высшей квалификации, профсоюзов, местных сообществ и др.»[66].

Несмотря на решающую роль государства в определении стратегических целей и задач, целесообразным является привлечение к данному процессу экономических субъектов, которые могут внести вклад в достижение соответствующих показателей. Эффективным механизмом учета мнения общественности относительно разрабатываемых документов стратегического планирования является их публичное обсуждение. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что на публичное обсуждение, как правило, выносятся акты, находящиеся в высокой степени готовности, что предполагает определенную ограниченность возможностей по их доработке. В этой связи важно формирование механизмов взаимодействия с общественностью на этапах разработки документов стратегического планирования, предшествующих вынесению их проектов на публичное обсуждение. Это, в частности, рассмотрение концептуальных подходов к формированию разрабатываемых документов стратегического планирования на заседаниях общественных советов органов исполнительной власти и иных экспертно-консультативных органов, проведение научных конференций по вопросам, связанным с разработкой документов стратегического планирования с привлечением ведущих научных организаций и т.д.

Следует отметить, что в научной литературе в последнее время все чаще ставится вопрос о целесообразности создания отдельного органа исполнительной власти, ответственного за подготовку и дальнейшее сопровождение реализации документов стратегического планирования. Такие органы функционируют, например, во Франции (Генеральный комиссариат по планированию) или Китае (Государственный комитет по делам развития и реформ КНР). Существовал подобный орган и в СССР (Государственный плановый комитет Совета Министров).

---

[66] Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография / Б. В. Россинский и др. ; под общ. ред. С. В. Запольского; Ин-т государства и права РАН. - М. : Прометей, 2017. С. 236

Рассматривая особенности статуса плановых органов в СССР, О.Е. Кутафин отмечал, что специфическими чертами их деятельности являются:

- целевая направленность деятельности. Для них, в отличие от всех других органов государственного управления, осуществление плановой деятельности является главной задачей;
- наличие ряда специфических полномочий, связанных с определением методики планирования;
- межотраслевой, сводный характер деятельности, охват всех вопросов планирования на подведомственной территории[67].

Что касается вопроса утверждения документов стратегического планирования, полагаем, что соответствующие полномочия, с учетом природы стратегических целей государства как концентрированного выражения подходов к решению комплекса наиболее значимых вопросов во всех сферах жизни общества на долгосрочный период, свойственны высшим органам исполнительной власти, чьи правовые акты занимают высокое положение в системе нормативных правовых актов государства и обеспечивают их надлежащую юридическую силу.

Третью относительно самостоятельную группу полномочий, последовательно реализуемых органами исполнительной власти в ходе осуществления стратегического планирования составляют полномочия по организации реализации документов стратегического планирования. Это – полномочия, которые, с одной стороны, выступают в качестве элемента функции стратегического планирования, а с другой – выражаются в текущей деятельности уполномоченных органов государственного управления, отличительной чертой которой является упорядоченный, последовательный характер и направленность на организацию достижения определенных ранее стратегических целей и решение соответствующих управленческих задач.

Исполнение указанных полномочий предполагает обеспечение постоянного межведомственного взаимодействия органов, ответственных за реализацию

[67] Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В.В. Комарова - М. : Проспект. – 2016 С. 43

документов стратегического планирования по вопросам, возникающим в ходе их исполнения, а также координацию такого взаимодействия межотраслевыми органами и высшими исполнительными органами общей компетенции. В формирующейся правоприменительной практике такая работа, зачастую, осуществляется в формате утверждения и мониторинга исполнения кратко- и среднесрочных планов деятельности или т.н. «дорожных карт», определяющих «узловые» этапы достижения стратегических целей, а также детально регламентирующих необходимые действия ответственных исполнителей до степени, позволяющей, при необходимости, в «ручном режиме» принимать оперативные управленческие решения, направленные на недопущение неисполнения «плановых» целей и задач. Такие документы могут утверждаться как в многостороннем формате на основе договоренностей различных государственных органов, так и на уровне высших органов исполнительной власти общей компетенции.

Качество организации исполнения документов стратегического планирования напрямую связано с качеством самих документов, а также конкретностью и реалистичностью целей и задач, определяемых ими. Полагаем, что такие цели и задачи следует определять в показателях, связанных с конкретным результатом, достижение которого может быть распределено в определенном временном периоде между конкретными исполнителями, вклад которых в достижение результата может быть эффективно оценен.

Вспомогательную роль в реализации полномочий по организации реализации документов стратегического планирования играют специально создаваемые консультативные органы (например, Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам), обеспечивающие регулярное рассмотрение актуальных вопросов, возникающих в связи с реализацией принятых стратегических документов.

Помимо этого, в рамках организации исполнения документов стратегического планирования, уполномоченные органы исполнительной власти должны обеспечивать практическую реализацию механизмов привлечения к

достижению стратегических целей и задач хозяйствующих субъектов. Это, в частности, предполагает формализацию договоренностей государства с конкретными хозяйствующими субъектами о добровольном принятии ими обязательств, связанных с реализацией стратегических целей в форме долгосрочного государственно-частного партнерства, заключения специальных инвестиционных контрактов, либо разработку мер регулирования общего характера, стимулирующих хозяйствующие субъекты к участию в достижении определенных государством стратегических целей.

Отдельно следует выделить также полномочия органов исполнительной власти, связанные с осуществлением контроля в сфере стратегического планирования.

Во-первых, это полномочия, связанные с осуществлением контроля при подготовке документов стратегического планирования. Их реализация направлена на оценку соответствия разрабатываемых документов стратегического планирования, а также предполагаемых к закреплению в них стратегических целей и задач положениям ранее принятых документов стратегического планирования более высокого уровня, а также выявление их возможных пересечений с иными «одноуровнемыми» документами стратегического планирования (например, между различными отраслевыми стратегиями, принимаемыми на федеральном уровне). Указанный контроль должен осуществляться как самим разработчиком документа стратегического планирования (в рамках внутреннего контроля), так и вышестоящим органом государственного управления при рассмотрении вопроса об утверждении (принятии) разработанного документа стратегического планирования.

Во-вторых, это полномочия, направленные на осуществление контроля за исполнением документов стратегического планирования. В рамках их реализации должен осуществляться мониторинг хода достижения стратегических целей и задач, оценивается его соответствие ранее запланированным срокам и, в случае необходимости, должны вырабатываться и приниматься меры, направленные на корректировку действий ответственных органов и организаций.

При этом, следует отметить, что контроль в рамках стратегического планирования направлен не только на рассмотрение действий органов, участвующих в реализации стратегических целей и задач, но и на корректировку самих «плановых» ориентиров (или отдельных мероприятий, направленных на их достижение), с учетом изменения объективных обстоятельств. В экономической теории существует отдельный термин – «стратегический контроль», под которым понимается контроль над изменениями ключевых параметров, на основании которых формировались гипотезы, выбирались стратегические альтернативы, определялись стратегические цели и задачи, формулировалась стратегия развития[68]. Полагаем, что контроль за исполнением документов стратегического планирования, осуществляемый уполномоченными органами исполнительной власти, в обязательном порядке должен предполагать периодическую оценку изменения внешних факторов, влияющих на достижение стратегических целей и задач.

Помимо этого, необходимо подчеркнуть важность обеспечения общественного контроля за ходом реализации стратегических целей и задач, который позволяет получить оперативную «обратную связь» от непосредственных адресатов положительного воздействия соответствующей государственно-управленческой деятельности.

В-третьих, к полномочиям, связанным с осуществлением контроля в сфере стратегического планирования относится контроль, осуществляемый по результатам реализации документа стратегического планирования. В ходе него осуществляется общая оценка результатов достижения соответствующих целей (в том числе в разрезе результатов деятельности органов исполнительной власти, ответственных за его достижение) а также анализ эффективности избранных подходов к их достижению.

Представляется, что, с учетом высокого социального значения документов стратегического планирования, целесообразной является подготовка и

[68] См. например Магданов П.В. Стратегический контроль как метод стратегического планирования // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 53

представление органами, утвердившими документы стратегического планирования, публичных докладов, отражающих ключевые итоги соответствующего анализа, а также предлагаемые по его итогам управленческие решения.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что в рамках реализации органами исполнительной власти функции стратегического планирования, ими осуществляются полномочия, которые можно разделить на 4 группы:

1. Полномочия, связанные с формированием методологических основ осуществления стратегического планирования;
2. Полномочия, связанные с разработкой и утверждением документов стратегического планирования;
3. Полномочия, направленные на организацию реализации документов стратегического планирования;
4. Полномочия, связанные с осуществлением контроля в сфере стратегического планирования.

§ 2. История возникновения и развития стратегического планирования как функции государства и органов исполнительной власти

Следует отметить, что планирование своей деятельности свойственно любому государственному образованию, начиная с древнейших времён. Во многом само возникновение государства исторически было непосредственно связано с возникновением необходимости в осуществлении планирования хозяйственной деятельности. Так, в ходе глобального экологического кризиса на рубеже 10-12 тысячелетий до нашей эры, повлекшего неблагоприятные климатические изменения, исчезновение или сокращение многих видов животных и растений, существование первобытных общин, основным видом деятельности которых было собирательство, было поставлено под угрозу, что обусловило необходимость их перехода к новому способу существования и воспроизводства – производящей

экономике. Данный переход получил в исторической науке название «неолитическая революция» и являлся ключевой предпосылкой объединения первобытных общин в более крупные образования и последующего формирования государств[69]. При этом важнейшим условием успешного существования и развития экономик ранних государств был учёт объективных условий окружающей среды в своей хозяйственной деятельности, который обеспечивался систематизацией и накоплением данных сведений отдельными подразделениями государственного аппарата. Данные сведения закреплялись в первых письменных источниках права – «агрокалендарях», которые регулировали производственную деятельность общин и были обязательны для исполнения. Данные акты, содержащие конкретные сроки выполнения определённой хозяйственной деятельности, основные правила её осуществления и распределения полученных в итоге результатов можно рассматривать не только как первые письменные источники права, но и как первые акты государственного планирования.

Особенности формирования многих древнейших государств, необходимость реализации крупных проектов, связанных с созданием систем ирригации, масштабных сооружений, в возведении которых были заняты десятки тысяч человек, обуславливали необходимость развития функций прогнозирования и планирования деятельности государства. Так, например, анализ одного из первых теоретических трудов о государственном управлении – «Артхашастры», составителем которого считается главный советник индийского императора Чандрагупты Маурьи (321-297 года до н. э.) показывает, что в Древней Индии было известно и широко применялось государственное планирование в экономической, финансовой, сельскохозяйственной сферах. Планированию подлежали, в частности: территориальное распределение производства, заселение новых областей, число и состав высших и низших чиновников в государственном аппарате, государственные доходы и расходы, в том числе расходы на содержание

[69] Теория государства и права / Морозова Л.А. 4-е изд., перераб. и доп. М. Эксмо. 2010. С. 31

государственного аппарата и многое другое[70]. Так, например, требования к государственным служащим, осуществляющим контроль в сельскохозяйственной сфере, сформулированные в Артхашастре гласят: «Надзиратель за земледелием, сведущий в науке о сельском хозяйстве и в уходе за кустами и деревьями, должен в надлежащее время производить сбор семян всевозможных злаков, цветочных и плодовых растений, овощей, клубней, корнеплодов, льна, хлопка. На подходящей земле, вспаханной несколько раз, он должен производить посевы. Следует собирать урожай своевременно каждый раз»[71]. Реализация планов обеспечивалась осуществлением контроля за их исполнением и суровыми санкциями со стороны государства: «В течение дождливого времени, осени и зимы, следует доить корову 2 раза в день, в течение же таяния снегов, весной и летом, доить следует только 1 раз. Тот, кто доит в это время 2 раза, наказывается тем, что ему отрубают большой палец. Тот, кто пропускает время дойки, наказывается тем, что лишается дневной платы за труд, как штраф»[72].

Планирование в древних государствах осуществлялось не только в сфере народного хозяйства, но и в сфере обороны и безопасности. Особенно в этом преуспели государства, которым приходилось часто принимать участие в различных войнах и походах. Сам по себе термин «стратегия» имеет древнегреческое происхождение и, как уже было отмечено ранее, первоначально он имел значение «искусство полководца», а в системе должностей Древней Греции имелась отдельная должность, которая именовалась «стратег». Стратеги являлись главнокомандующими войском, обладали обширными полномочиями в сфере финансов, а также имели право на осуществление административной и судебной власти в отношении вверенных им войсковых подразделений. Однако «стратегический подход» к ведению военных дел был известен и далеко за пределами Древней Греции. Одним из наиболее известных древних трудов по военному искусству является древнекитайский трактат «Военная стратегия» (или

[70] История управленческой мысли / Маршев В.И. -М.:Инфра-М. 2005. С. 133
[71] Там же С. 133
[72] Там же С. 134

«Искусство войны»), автором которого является древнекитайский стратег и мыслитель Сунь Цзы. Обращают на себя внимание содержащиеся в главе 1 «Предварительные расчёты» Искусства войны рассуждения о важности планирования перед началом любой военной кампании «Войну взвешивают семью расчётами и таким путём определяют положение... Кто - ещё до сражения - побеждает предварительным расчётом, у того шансов много»[73].

В средние века и новое время, с развитием государств, расширением их территорий и усложнением хозяйственной деятельности развивается и государственное планирование. Так, существенное развитие получает финансовое налоговое планирование государства - например, как отмечают исследователи, во времена правления Ивана III (1462 - 1505 гг.) на Руси возникают первые элементы планирования поступления от сборов и пошлин в целях формирования государственной казны[74], а уже при Петре I (1672 - 1725 гг.) были предприняты первые попытки подготовки централизованного государственного планового документа в бюджетной сфере - табели государственных доходов и расходов[75]. Реформы XVIII — первой половины XIX в. (реформы Екатерины II, М.М. Сперанского, Е.Ф. Канкрина, Александра II, С.Ю. Витте) постепенно расширяли применение механизмов планирования в деятельности государства и создавали благотворную почву для более масштабного их применения.

Однако важно отметить, что указанные фрагментарные попытки внедрения механизмов планирования в деятельность государственного аппарата вряд ли можно в полной мере отнести к стратегическому планированию. В литературе нет однозначной позиции относительно того, в каком государстве впервые появились механизмы государственного стратегического планирования. Так, Н.М. Казанцев отмечает, что государственное стратегическое планирование впервые появилось в США, а первым актом государственного стратегического планирования называет

---

[73] Кокошин А.А. О наследии Сунь Цзы // Социологические исследования. 2016. № 11. С. 6

[74] Прогнозирование и планирование в налогообложении: учеб.пособие для вузов / Л.В. Попова, Н.Г. Варакса, М.В. Васильева. Орел. ОрелГТУ. 2007 С. 234

[75] Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. Издание второе. / Милюков П.Н. С.-Петербург. 1905 С. 94

10-летний план строительства дорог и водных путей в США, принятый в период правления Т. Джефферсона[76]. Другие источники отмечают, что первым актом государственного стратегического планирования в мировой истории был Государственный план электрификации России (ГОЭЛРО), утверждённый Постановлением Совета народных комиссаров РСФСР 21 декабря 1921 г. «О плане электрификации России»[77].

Дополнительную неопределённость вносит и тот факт, что сам термин «стратегическое планирование» вошёл в научный обиход значительно позже принятия двух указанных актов, примерно во второй половине XX века, рассматриваясь сначала (1950-1970-е годы) исключительно как механизм управления частными компаниями, и только с 70-х годов как механизм государственного управления. При этом, как уже было отмечено ранее, в советской науке понятие стратегическое планирование широкого распространения не получило, а использовался термин долгосрочное (перспективное) планирование.

Представляется, однако, что в данном споре правы сторонники первенства СССР в сфере внедрения механизмов стратегического планирования в управление делами государства. План строительства дорог и водных путей, разработанный в США, как и многие другие акты той эпохи, не имел под собой достаточного научного обоснования, прогнозов, чёткого перечня мероприятий и полноценного нормативного закрепления. Его реализация являлась скорее одним из пунктов политической программы, нежели передовым опытом государственного стратегического планирования, что подтверждается отсутствием в зарубежной литературе ссылок на него как на документ стратегического планирования. В свою очередь, план ГОЭЛРО, разработанный в СССР, можно рассматривать как первый

[76] Казанцев Н.М. Ляпусы Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и концепции стратегического планирования // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 12, ч. 3 / Отв. ред. В.И. Герасимов. М.: ИНИОН РАН, 2017 С. 39

[77] Самарина Т.П. Развитие системы долгосрочного стратегического планирования в России // Аналитический вестник Совета Федерации № 24 (508). 2013. С. 11

полноценный опыт стратегического планирования, основанный на всестороннем анализе экономической ситуации, предусматривающий конкретный перечень задач и мероприятий, необходимых для достижения поставленных государством целей. Теоретические основы подготовки плана ГОЭЛРО были, в значительной мере, сформированы еще до революции – существенный вклад в их разработку внесли работы В.И. Гриневецкого «Послевоенные перспективы русской промышленности»[78] и К. Баллода «Государство будущего. Производство и потребление в социалистическом хозяйстве»[79], обосновывавшие принципиальную возможность и высокую эффективность долгосрочного государственного планирования. Кроме того, еще до революции планировалась электрификация промышленных районов Санкт-Петербурга за счет строительства гидроэлектростанций на реках Волхов и Свир[80]. Однако системная работа по реализации планов электрификации была организована лишь с приходом советской власти и созданием новых правовых и организационных механизмов государственного управления, направленных на решение наиболее актуальных и значимых задач, стоящих перед государством, которые целесообразно рассмотреть более подробно.

К концу 1910 – началу 1920 годов экономика России находилась в плачевном состоянии. Выпуск промышленной продукции составлял всего 13,75% от довоенного уровня; выпуск стали и чугуна упал более чем в 20 раз[81], на 60% по сравнению с довоенными показателями сократилась посевная площадь[82]. Тяжелое положение усугублялось многочисленными потерями в войнах и разрывом существовавших экономических связей, произошедшим в результате

---

[78] Послевоенные перспективы русской промышленности / В. И. Гриневецкий. Харьков Всерос. Центр. Союз Потреб. Обществ. 1919

[79] Государство будущего. Производство и потребление в социалистическом хозяйстве / Баллод Карл С. Петербург. 1906

[80] Курносов В. В. Как начиналось советское планирование // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2010. № 6. С. 114

[81] Научно-техническая революция и промышленное развитие СССР. / Лельчук В.С. М.: Наука. 1987. С. 48

[82] А.В. Петриков, М.Л. Галлас Сельское хозяйство России в XX веке // Россия в окружающем мире. 2001. С. 12

распада Российской Империи, а также экономической изоляцией. Как отмечает А.С. Козенко, «для преодоления столь глубокого кризиса и реализации потенциала развития российской экономики требовалось организовать развитие хозяйственных процессов вокруг одной стратегии, которой был призван стать план ГОЭЛРО»[83].

2 февраля 1920 года Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) принял Постановление «Об электрификации России», а 21 февраля во исполнение данного Постановления президиумом Всесоюзного совета народного хозяйства учреждена Государственная комиссия по электрификации России, перед которой ставилась задача разработки общего плана электрификации.

В созданную комиссию, возглавляемую Г.М. Кржижановским, было привлечено около 200 лучших ученых и специалистов того времени. Среди них профессора Б.И. Угримов, Н.П. Синельников, Г.О. Графтио, Г.Д. Дубелляр, К.А. Круг, Л.К. Размин, А.И. Таиров, М.А. Шателен, Л.В, Дрейер, И.Г. Александров, А.В. Вульф, Г.К. Ризенкампф, А.А. Горев[84].

Результатом работы Государственной комиссии стало принятие 21 декабря 1921 года Советом народных комиссаров Постановления «О плане электрификации России», которым был утверждён план ГОЭЛРО, ставший первым перспективным планом развития экономики, принятым и реализованным в мире. Данный документ, в контексте исследования теоретико-исторических основ государственного планирования, заслуживает особого внимания.

Сам план состоит из 9 частей - введения и 8 разделов, содержащих планы электрификации отдельных территорий РСФСР. Его особенностью является сочетание отраслевого и территориального подхода к планированию. Вопреки названию, мероприятия плана и результаты его реализации выходят далеко за

---

[83] Козенко А.С. План ГОЭЛРО: актуальный опыт советской индустриализации // Новая индустриализация России: стратегические приоритеты страны и возможности Урала. Екатеринбург, Издательство: Уральский государственный экономический университет. 2018. С. 150

[84] См. И.В. Егизаров Воспоминания о ГОЭЛРО и о первенцах электрификации // http://lraber.asj-oa.am/1726/1/12.pdf

пределы электроэнергетической отрасли, фактически, им охватываются все ключевые сферы народного хозяйства РСФСР. Это можно понять уже из введения, содержащего 7 глав, описывающих состояние различных отраслей экономики от сельского хозяйства до транспорта и содержащих детальный анализ потенциала развития каждой из них. Каждый территориальный раздел плана выстроен в соответствии с логической последовательностью процесса планирования - от анализа состояния экономики и потенциала развития до конкретной схемы электрификации. Так, например, раздел «Общий план электрификации Южного района» содержит 6 глав - Задачи производственной программы Южного района; Расчёт потребности в электроэнергии; Энергоресурсы Южного района; План работ по электрификации района; Очередность выполнения плана; Предполагаемое развитие электрификации Юга России. Сам текст плана излагается без деления на статьи и пункты, план имеет структуру не правового акта, а глобального научного труда, который призван лечь в основу будущих экономических преобразований. Это подтверждается и отсутствием в тексте плана положений о контроле за реализацией мероприятий, а также мер ответственности за нарушения, допущенные при его исполнении.

Для обеспечения координации деятельности органов государственного управления по выполнению плана ГОЭЛРО, а также разработки на его основе единого общегосударственного хозяйственного плана, 22 февраля 1921 г. декретом Совета народных комиссаров РСФСР № 106[85] при Совете труда и обороны (СТО) была создана Государственная общеплановая Комиссия и утверждено Положение о ней. В соответствии с указанным Положением, на комиссию возлагались обязанности по «разработке единого общегосударственного хозяйственного плана, способов и порядка его осуществления; рассмотрению и согласованию с общегосударственным планом производственных программ и плановых предположений различных ведомств, а также областных (хозяйственных)

[85] Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 22 февраля 1921 г. № 106 // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР М. 1944. С. 161-162

организаций по всем отраслям народного хозяйства и установление очередности работ».

В свою очередь, на все государственные органы и учреждения возлагалась обязанность по «предоставлению в Комиссию всех отраслевых и территориальных планов и программ для согласования с общегосударственным хозяйственным планом». При этом Положением не урегулированы вопросы контроля Комиссии за реализацией общегосударственного хозяйственного плана, а также привлечения к ответственности за нарушения, допущенные при реализации мероприятий плана. Единственным полномочием, так или иначе связанным с данными сферами, можно считать установленное ст. 6 Положения право непосредственного доклада председателя Комиссии Председателю Совета Труда и Обороны.

Как следует из анализа норм Положения о Комиссии, изначально она играла скорее координирующую и консультативную роль. Не обладая достаточными оперативными полномочиями в сфере контроля, надзора и привлечения к ответственности, без детальной регламентации процедур согласования отраслевых и территориальных планов с единым общегосударственным хозяйственным планом, она играла роль скорее экспертного центра (что подтверждается анализом первоначального состава его сотрудников, подавляющее большинство из которых составляют инженеры и различные специалисты в технических областях), чем полноценного органа государственного управления.

При этом успехи Комиссии в сфере разработки научного подхода к управлению процессами государственного стратегического планирования несомненны. Так, председателем Комиссии Г.М. Кржижановским уже в 1921 г. были обозначены принципиальные теоретические основы нового подхода к планированию хозяйственной деятельности:

1. «Всякий план развития промышленности необходимо рассматривать лишь в плане перспектив, в связи с развитием экономики в целом;
2. План развития промышленности в целом должен опираться на изучение ресурсов определенного района;

3. При постройке плана государственной промышленности первая задача заключается в установлении объема государственного хозяйства, необходимого для устойчивого существования советского государственного строя;
4. Выделение предприятий для поддержки со стороны государства должно происходить по двум признакам: во-первых, по признаку производства средств производства, во-вторых, по признаку производства предметов широкого потребления;
5. Признать, что принцип денежного хозяйства, упорядочивания финансового учета, упорядочивания элементов налоговой системы имеет значение не в силу того, что мы будем иметь в виду, таким образом, благополучный баланс нашей прибыли и убытков, а только как принцип учета»[86].

Наряду с формированием центрального координирующего органа планирования народного хозяйства, создавались организационно-правовые основы отраслевого планирования, которое находилось в ведении отраслевых органов государственного управления. Так, Декретом Совета Народных Комиссаров от 17 марта 1921 года «О плановых комиссиях»[87] предусматривалось учреждение плановых комиссий при ключевых отраслевых органах управления (Народном комиссариате земледелия, Высшем совете народного хозяйства, Особой транспортной комиссии, Главном топливном комитете, Народном комиссариате внешней торговли, Наркомфине и др.). При этом, правовой статус каждой из отраслевых комиссий мог существенно отличаться. Так, например, если к полномочиям Центральной комиссии топливного плана разделом V указанного Декрета отнесены составление программ, планов и их корректировка, то к полномочиям Комиссии по сырью, в соответствии со ст. 3 раздела IX декрета, помимо мероприятий, непосредственно связанных с формированием и

[86] Сокольников Г.Я. Новая финансовая политика: на пути к твердой валюте / М.: Наука, 1991. С. 103

[87] Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 17 марта 1921 года «О плановых комиссиях» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР М. 1944, С. 321-327

корректировкой плана, входит выработка мер поощрения производителей, а также наблюдение за выполнением всеми ведомствами соответственных Постановлений СНК. Сам стиль изложения норм Декрета, а также отсутствие единого подхода к формулированию функций Плановых комитетов при отраслевых органах государственного управления, свидетельствует об отсутствии на этапе принятия данного документа единых подходов к правовому регулированию их деятельности и определению их роли в механизме государственного управления.

Однако уже в ходе реализации первых документов долгосрочного планирования, встал вопрос о необходимости формализации взаимодействия центрального органа государственного управления с отраслевыми органами управления экономикой, что привело к изменению правового статуса и роли в системе органов государственного управления Государственной общеплановой комиссии, которая была переименована в Государственную плановую комиссию (далее – Госплан). В контексте описания этого процесса заслуживает внимания комментарий А.В. Сафронова относительно однозначной политической воли на централизацию механизмов планирования - «чего стоят все «планы» (и все «плановые комиссии» и «плановые программы») без плана электрификации? Ничего не стоят. ГОЭЛРО должно быть единым плановым органом при СНК», – требовал В.И. Ленин, подчиняя плану электрификации работу всех наркоматов, т.е. как раз и увязывая отраслевые программы в единую сверхзадачу»[88].

С 1925 г. Госплан начал формировать годовые планы развития народного хозяйства Советского Союза, именовавшиеся «контрольными цифрами» (показатели развития, ставшие в дальнейшем основой для формирования годовых планов), которыми были определены ориентиры по всем отраслям экономики страны, являющиеся обязательными для исполнения всеми государственными органами и организациями СССР.

Помимо этого, президиумом Госплана СССР 7 апреля 1925 г. было принято единое Положение о плановых комиссиях, которое значительно расширяло

[88] Сафронов А.В. Основные организационные условия реализации долгосрочных планов развития России // Идеи и идеалы. 2015. №1 (23). С. 73

полномочия централизованных плановых органов и устанавливало единые правовые основы их взаимодействия с отраслевыми плановыми комиссиями при органах государственного управления.

Так, с формализацией конкретных ожидаемых результатов от реализации плановых мероприятий, и установлением единых правовых основ для взаимодействия с отраслевыми органами, усилилась контрольная функция Госплана. Из координирующего экспертного органа Госплан становился органом централизованного управления народным хозяйством не просто координирующим, а определяющим основные направления развития. Такая корректировка роли Госплана в системе органов государственной власти потребовала внесения изменений и в его внутреннюю структуру, в рамках которой были образованы три специальные комиссии: Комиссия по контрольным цифрам, Комиссия по перспективному плану и Комиссия по генеральному плану, призванные решать методологические и практические задачи в сфере построения соответствующих плановых документов (на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу).

Помимо этого, в комиссии по перспективному плану (которая в дальнейшем была реорганизована в Центральную комиссию по перспективному планированию Госплана СССР - ЦКПП) началась работа над созданием механизмов пятилетнего общехозяйственного планирования, в основу которого должны были лечь предыдущие теоретические наработки, ежегодные «контрольные цифры» а также директивы (задания) отраслевых министерств. Данная работа велась в тесном взаимодействии с региональными органами власти, а также отдельными крупными предприятиями. Информация о показателях их текущей деятельности и перспективах их дальнейшего развития со всех концов страны стекалась в Госплан, а нередко и сами сотрудники Госплана выезжали на места для получения представления о состоянии дел. Так, например, в соответствии с п. 3 Протокола пленарного заседания президиума Госплана СССР по рассмотрению директив и экономических заданий республикам и районам к

первому пятилетнему плану от 12 мая 1928 года[89], решено признать необходимым в период проработки пятилетнего плана командировать на места для инспектирования и инструктирования работ ответственных работников ЦКПП. По предложению председателя Госплана СССР Г.М. Кржижановского велась разработка сразу двух версий пятилетнего плана - отправной (минимальной) и оптимальной.

Наряду с этим, активно велась работа по формированию правовых основ реализации пятилетних планов. 14 июня 1928 года было принято Постановление СНК СССР «Основные положения о плановых органах народных комиссариатов Союза ССР», в соответствии с которым при всех народных комиссариатах (кроме Народного Комиссариата по Иностранным Делам и Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской Инспекции), образуются плановые органы. В отличие от ранее действовавшего положения, данным актом устанавливался единый правовой статус для всех плановых отраслевых органов, а также чётко определялся круг возложенных на них задач, ключевой из которых являлась разработка генерального и перспективного планов и годовых контрольных цифр соответствующих отраслей народного хозяйства и представление их в Госплан СССР.

В результате этой работы в конце апреля 1929 г. Президиум Госплана СССР представил на рассмотрение правительства отправной и оптимальный варианты «Первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР на 1928-1932 гг.». В ходе широкой дискуссии на XVI конференции ВКП(б) (апрель 1929 года) был принят оптимальный план развития народного хозяйства (показатели которого в среднем на 20% превышали значения, предусмотренные отправным планом), а в мае того же года он был утверждён V съездом Советов СССР. Данный план предусматривал конкретные мероприятия, необходимые для реализации в отраслях народного хозяйства (так, например, Приложение 3 к Плану содержало перечень объектов нового строительства государственной

[89] Протокол пленарного заседания президиума Госплана СССР по рассмотрению директив и экономических заданий республикам и районам к первому пятилетнему плану // http://istmat.info/node/6178

промышленности на пятилетие 1928-1933), а также содержал контрольные цифры на каждый год в течении пятилетнего срока.

Усилению механизмов централизованного контроля за исполнением плана послужило ещё одно существенное изменений в структуре органов государственного управления СССР - в соответствии с Постановлением СНК СССР от 29 июля 1930 г. № 234[90] были упразднены как самостоятельные ведомства Центральное статистическое управление СССР и аналогичные органы регионального и местного уровня, с передачей их функций плановым комиссиям, что обеспечило плановым органам более оперативный доступ к актуальным статистическим данным о темпах развития народного хозяйства. Логику данной реформы развивает Постановление СНК СССР от 10 марта 1932 года[91], в соответствии с которым во всех регионах Союза были созданы инспектуры народнохозяйственного учёта, подчинённые непосредственно плановым органам, в полномочия которых входил контроль за ведением статистики на местах и проверка учетно-статистических данных.

Каковы были меры ответственности за нарушение или неисполнение планов в рассматриваемый период? На начальном этапе формирования плановой системы (в первой половине 1920-х годов), санкции за правонарушения в данной сфере предусматривались, в первую очередь, уголовным законодательством. Так, в соответствии со статьей 128 УК РСФСР 1922 г.[92] бесхозяйственное ведение лицами, стоящими во главе государственных учреждений или предприятий порученного им дела, в результате чего не был выполнен производственный план,

---

[90] Постановление СНК СССР от 29.07.1930 № 234 «Об изменениях законодательства Союза ССР, вытекающих из упразднения как самостоятельных ведомств Центрального статистического управления Союза ССР, центральных статистических управлений союзных республик и их местных органов и передачи их функций плановым комиссиям» // "СЗ СССР", 1930, N 48, ст. 502

[91] Постановление СНК СССР от 10.03.1932 № 312 «Об утверждении Положения о Центральном управлении народно-хозяйственного учета Союза ССР при Государственной плановой комиссии Союза ССР и положения о республиканских, областных (краевых) и районных органах Центрального управления народно-хозяйственного учета Союза ССР» // "СЗ СССР", 1932, N 19, ст. 108

[92] Постановление ВЦИК от 01.06.1922 «О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с "Уголовным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.") // "СУ РСФСР", 1922, N 15, ст. 153

наказывалось лишением свободы или принудительными работами на срок не менее одного года.

Вместе с тем, анализируя практику привлечения к ответственности за совершение данных правонарушений, М.А. Сафронов отмечает, что в указанный период разбор обстоятельств неисполнения планов осуществлялся в рамках деятельности органов партийно-государственного контроля, а неисполнение плана влекло за собой такие виды неблагоприятных последствий, как дисциплинарная ответственность и партийные взыскания[93].

С принятием нового уголовного кодекса в 1926 г. специальная норма об ответственности за нарушение (неисполнение плана) была исключена из уголовного законодательства. При этом, партийные директивы (например Постановление ЦК ВКП(б) от 5 декабря 1929 года «О реорганизации управления промышленностью»[94]) ориентировали на необходимость применения в отношении представителей администрации предприятий дисциплинарной ответственности[95]. В свою очередь грубые нарушения плановой дисциплины квалифицировались в качестве преступлений по статье 109 УК РСФСР («Злоупотребление властью») и, в наиболее вопиющих случаях – статьям 58.7, 58.8 и 59.9 (контрреволюционные преступления, «вредительство»). Как отмечает М.А. Сафронов, «под категорию вредительства вследствие нечеткости определения объективной стороны преступления подпадал весьма широкий спектр деяний, что позволяло прокуратуре и суду вменять данное обвинение в любых случаях, когда это считали «целесообразным»[96]. При этом, резюмируя анализ практики применения соответствующих санкций, им отмечается, что «правовой запрет играл роль вспомогательного средства при обеспечении реализации функции

[93] Сафонов М. А. Юридическая ответственность в сфере народнохозяйственного планирования в СССР (20-е - начало 30-х годов XX века) // Академический юридический журнал. 2016. № 63. С. 53

[94] Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 05.12.1929 г. «О реорганизации управления промышленностью» // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 767. Л. 28-34

[96] Сафонов М. А. Юридическая ответственность в сфере народнохозяйственного планирования в СССР (20-е - начало 30-х годов XX века) // Академический юридический журнал. 2016. № 63. С. 58

народнохозяйственного планирования в советском государстве в рассматриваемый период, а среди видов юридической ответственности превалировала материальная и дисциплинарная. Уголовная ответственность за правонарушения в сфере планирования была скорее исключением, нежели правилом»[97].

Подводя некоторый итог изложенному, необходимо отметить, что уже к началу 30-х годов в СССР были сформированы правовые и организационные основы реализации функций государственного планирования, основанные на создании единого базового планового акта, исполнение которого обеспечивалось единым организационно-управленческим механизмов, во главе которого находился Госплан СССР.

С принятием новой Конституции СССР в 1936 году[98], основополагающая роль плановых механизмов в советской экономике была закреплена в основном законе государства. Статьей 11 Конституции 1936 г. устанавливалось, что «хозяйственная жизнь СССР определяется и направляется государственным народнохозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности». Впоследствии данная норма в несколько изменённом виде была воспроизведена и в Конституции СССР 1977 года.

Необходимо отметить большую роль созданных плановых механизмов в ходе Великой Отечественной войны. Как отмечает Н.Н. Казанский, этот период истории характеризуется повышением централизации планирования, в ходе которого непосредственное руководство плановыми процессами взял на себя Государственный комитет обороны. По его заданию Госплан разрабатывал планы мобилизации ресурсов, эвакуации промышленности в безопасные районы, планы строительства новых предприятий машиностроения, химической и энергетической

---

[97] См. там же

[98] Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // "Известия ЦИК СССР и ВЦИК", № 283, 06.12.1936

отрасли. В отношении ряда ключевых предприятий было введено прямое планирование, когда непосредственно Госплан СССР адресовал им плановые задания. С августа 1943 года Госпланом велась разработка перспективных планов восстановления экономики пострадавших районов, результаты работы над которыми легли в основу плана восстановления и развития народного хозяйства СССР (четвёртая пятилетка – 1946-1950 г.)[99], позволившего в кратчайшие сроки в ряде секторов экономики превысить довоенные уровни производства (так, например, уровень промышленного производства к концу пятилетки на 73% превысил предвоенный[100]).

Дальнейшее развитие советской системы планирования шло в направлении более детального урегулирования вопросов правового статуса субъектов планирования и контроля за деятельностью исполнителей, а также повышения их самостоятельности. Существенную роль в оптимизации процессов взаимодействия между различными органами государственного управления играло наличие в системе советских государственных органов Комиссии советского контроля при СНК СССР (с 1940 года – Наркомат государственного контроля, с 1946 – Министерство государственного контроля, с 1957 – Комиссия государственного контроля при Совете Министров). Как отмечает А. Е. Лунев, этому способствовало возложение на неё обязанностей по изучению организационного построения всех советских органов, изучение на практике Положений о народных комиссариатах, их структурных подразделениях с целью содействия улучшения процессов руководства ими, а также устранению бюрократических элементов[101].

Значительные изменения в систему органов государственного планирования СССР были внесены в период правления Н.С. Хрущева с принятием Указа

---

[99] Казанский Н. Н. ГОСПЛАН СССР Большая российская энциклопедия. Электронная версия // https://bigenc.ru/domestic_history/text/3808178

[100] См. например Литвиновский, И. А. Восстановление народного хозяйства СССР после Великой Отечественной войны // Российские и славянские исследования: Сб. науч. статей. Вып. 1/Редкол.: О. А. Яновский (отв. ред.) Мн.: БГУ, 2004. – С. 230

[101] Лунев А.Е. Развитие государственного контроля в СССР // Труды Военно-юридической академии Красной Армии – М. 1945. № 5. С. 76

президиума ВС СССР от 25 мая 1955 года № 1088 «О реорганизации Государственного планового комитета Совета Министров СССР»[102]. Результатом этой реформы стало разделение единого Госплана СССР на два самостоятельных органа – Госкомиссию Совмина по перспективному планированию народного хозяйства (Госплан СССР), основной задачей которой была разработка долгосрочных перспективных планов развития экономики (на 10-15 лет) и Госкомиссию Совмина по текущему планированию народного хозяйства (Госэкономкомиссия СССР), основной задачей которой стала разработка пятилетних планов.

В контексте проведенной реформы заслуживает внимания тот факт, что в ходе её подготовки в советском правительстве прорабатывался вопрос создания (наряду с сохраняющимся Госпланом СССР) Плановоэкономической комиссии Совета Министров СССР по проверке выполнения и обеспечения народнохозяйственного плана, которой предполагалось передать полномочия по контролю за исполнением планов[103]. Вместе с тем, по неизвестным причинам, такой вариант, в конечном итоге, поддержан не был.

Так или иначе уже в 1957 году Госэкономкомиссия была ликвидирована, а её полномочия, в дальнейшем, вновь были возвращены в Госплан.

Другим важным преобразованием в деятельности плановых органов, произошедшим при правлении Н.С. Хрущёва, стало выделение из состава Госплана СССР и переподчинение Совету Министров СССР статистического ведомства – Центрального статистического управления. Примечательно, что логика данного преобразования, связанная с необходимостью повышения независимости статистических данных, как и логика оппонентов «независимости» статистических органов, указывающих на необходимость приближения статистической работы к

---

[102] Указа президиума ВС СССР от 25 мая 1955 года № 1088 «О реорганизации Государственного планового комитета Совета Министров СССР» // «Ведомости Верховного Совета СССР» 1955 г. № 8

[103] Некрасов В.Л. «Реформа Госплана СССР 1955 г. разработка новой модели планирования экономики» // Вестник Томского государственного университета. № 368. 2013, С.102

практическим задачам органов государственного управления, и по сей день становится основанием для принятия решений о ведомственной принадлежности уже российского статистического ведомства – Росстата.

Помимо этого, с приходом Н.С. Хрущева начинает меняться структура и содержание плановых документов. Согласно Постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 мая 1958 г. № 509 [104]признано необходимым значительно сократить перечень показателей контрольных цифр и показателей народнохозяйственного плана СССР, а также показателей в планах, утверждаемых Советами Министров союзных республик. По оценкам Г.М. Сорокина, если в 1953 г. число плановых показателей достигало 9490, то к 1958 г. их число сократилось до 1780[105]. Это сопровождалось перераспределением полномочий от центра к непосредственным исполнителям плана – согласно указанному Постановлению, в основе всей системы планирования должны быть планы, составленные самими предприятиями, стройками, совнархозами, местными Советами депутатов трудящихся, министерствами и ведомствами, исходя из контрольных цифр перспективных планов на 5 - 7 лет, разрабатываемых Госпланом СССР с участием Госпланов союзных республик, министерств и ведомств СССР и утверждаемых ЦК КПСС и Советом Министров СССР. Таким образом, фактически, формируется модель, в рамках которой на верхнем уровне определяется перечень плановых показателей, однако планирование мероприятий по их достижению осуществляется исполнителями самостоятельно.

Касаясь вопросов ответственности за неисполнение плана, необходимо отметить, что в указанный период, к лицам, виновным в нарушении (неисполнении) плана по-прежнему применялась, как правило дисциплинарная, либо уголовная ответственность. В законодательстве об административной ответственности СССР того периода отсутствовали специальные составы, предусматривавшие ответственность за правонарушения в сфере подготовки и

---

[104] Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 мая 1958 г. № 509 «О мерах по улучшению планирования народного хозяйства» // "СП СССР", 1958, N 9, ст. 75

[105] Планирование народного хозяйства СССР: вопросы теории и организации / Г.М. Сорокин. М. 1961. С. 234

исполнения планов. Так, согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 24 апреля 1958 г. «Об ответственности за невыполнение планов и заданий по поставкам продукции»[106] прямо устанавливалось, что невыполнение руководителями и другими должностными лицами предприятий, министерств и ведомств планов и заданий является грубым нарушением государственной дисциплины и влечет за собой дисциплинарную, материальную или уголовную ответственность.

Помимо этого, согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1961 «Об ответственности за приписки и другие искажения отчетности о выполнении планов»[107], была дополнительно ужесточена ответственность за нарушение плановой дисциплины. В соответствии с Указом, приписки в государственной отчетности и представление других умышленно искаженных отчетных данных о выполнении планов должны рассматриваться как противогосударственные действия, наносящие вред народному хозяйству СССР. Президиумам Верховных Советов Союзных Республик поручалось внести в уголовные кодексы соответствующие дополнения в части введения уголовной ответственности за данные преступления.

В ходе реформ А.Н. Косыгина (1965-1969 г.), были внесены существенные методологические коррективы в процедуру формирования плановых показателей, сокращено их количество, приняты меры, направленные на повышение самостоятельности конечных исполнителей плана, а также введена процедура проведения научных предплановых работ, задачей которых было создание схем развития и размещения отраслей народного хозяйства, а также производительных сил по экономическим районам и в целом по стране на 15-20 лет. Результатом данных реформ стало утверждение Постановлением Совета Министров СССР от 9

[106] Указ Президиума ВС СССР от 24.04.1958 «Об ответственности за невыполнение планов и заданий по поставкам продукции» // "Свод законов СССР", т. 10, с. 560, 1990 г.

[107] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1961 «Об ответственности за приписки и другие искажения отчетности о выполнении планов» // "Свод законов СССР", т. 10, с. 560, 1990 г.

сентября 1968 года № 719[108] нового Положения о Госплане СССР. Указанное положение по уровню юридической техники существенно превосходит ранее действующие и детально регламентирует ключевые аспекты деятельности Госплана СССР. В соответствии с Положением, помимо деятельности по подготовке и корректировке планов и её методическому обеспечению, на Госплан СССР возлагаются обязанности по осуществлению проверки по доведению министерствами и ведомствами СССР заданий планов до организаций и предприятий, контролю за выполнением министерствами, ведомствами, союзными республиками, предприятиями и организациями народнохозяйственных планов, выявлению в ходе данного контроля резервов для дальнейшего роста производства и более эффективного использования производственных ресурсов. Результаты данного контроля, в соответствии с п.7 Положения систематически докладываются в Правительство СССР. Отдельным пунктом положения отмечено, что Госплан СССР несёт ответственность за повышение научного уровня государственного планирования, за экономическую обоснованность разрабатываемых проектов планов развития, их сбалансированность и корректность. Помимо этого, Госплан СССР наделялся правом издания в пределах своей компетенции постановлений, обязательных для исполнения всеми министерствами, ведомствами и другими организациями.

Вместе с тем, в период правления Л.И. Брежнева продолжилось снижение детализации плановых документов, что, как представляется, сказывалось на качестве их выполнения. Если Закон «О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946-1950 гг.»[109], принятый Верховным Советом СССР 18 марта 1946 г. включал 135 пунктов, детально регламентирующих предполагаемые действия органов различного уровня (например, пунктом 61 Плана предусматривалось возобновление работы по осушению Колхидской

[108] Постановление Совмина СССР от 09.09.1968 № 719 "Об утверждении Положения о Государственном плановом комитете Совета Министров СССР (Госплане СССР)" // "СП СССР", 1968, № 17, ст. 113

[109] Закон СССР от 18.03.1946 «О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946 - 1950 гг.» // "Ведомости ВС СССР", 1946, № 11

низменности с вводом в эксплуатацию 20 тыс. гектаров сельскохозяйственных земель, а также расширение сети оросительных каналов и закончить строительство Аджаметского, Доглаурис-Вели, Кехвского и Доэси-Гракальского каналов. Развернуть работы по строительству Самгорской оросительной системы и гидроэлектростанций), то Постановление Совета Министров СССР «О Государственном пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР на 1971 - 1975 годы»[110] утвержденное 16 ноября 1971 г., помимо основных показателей плановых заданий, включало лишь достаточно общие директивы нижестоящим органам (например, необходимость совершенствования управления, планирования и экономического стимулирования производства, применения новейшей техники в управлении, широкого вовлечения трудящихся в управление экономикой). Как отмечает А.В. Сафронов, такое снижение уровня правовой регламентации, позволяло менять пятилетний план, не внося изменений ни в постановление Совмина, ни в закон СССР о нем[111]. Это способствовало пересмотру плановых показателей «задним числом», снижая ответственность исполнителей за добросовестную реализацию плановых заданий.

Функционирование и развитие советской системы планирования сопровождалось постоянной доработкой её механизмов. Так, Постановлением Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»[112], в целях улучшения прогнозной составляющей планов, предусматривалась разработка комплексной программы научно-технического прогресса на 20 лет, а также её корректировка каждые 5 лет, с последующим её продлением (примечательно, что схожий прогноз, подготовка

[110] Постановление Совмина СССР от 16.11.1971 N 850 «О Государственном пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР на 1971 - 1975 годы» // СПС Консультант-плюс

[111] Практики работы Госплана СССР в брежневский период (по архивным материалам и интервью с В.В. Коссовым) / А.В. Сафронов М. Изд. дом Высшей школы экономики. 2021. С. 10

[112] Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 12.07.1979 № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» // "СП СССР", 1979, N 18, ст. 118

которого предусмотрена действующим законодательством Российской Федерации не предусматривает таких механизмов). Помимо этого, указанным Постановлением предусмотрена разработка целевых комплексных научно-технических, экономических и социальных программ, а также программ развития отдельных регионов и территориально-производственных комплексов подчёркнута необходимость увязки этих программ с соответствующими разделами пятилетнего плана и другими плановыми актами, с материальными и финансовыми ресурсами. Указанные документы играли важное значение в систематизации плановой работы, поскольку устанавливали объективные ориентиры перспективного развития науки и техники, ограничивая возможность отклонения плановых показателей в интересах отдельны отраслей экономики или ведомств.

Основные нормы Положения о Госплане СССР 1968 года, определяющие его правовой статус были воспроизведены и в новом Положении о Госплане СССР, утвержденном Советом Министров СССР Постановлением № 544 от 17 июня 1982 года[113]. Наряду с новыми политическими и методологическими задачами, которые ставило Положение 1982 года, компетенция Госплана была расширена и уточнена за счёт дополнения полномочиями по даче указаний министерствам и ведомствам СССР об устранении выявленных недостатков в развитии отдельных отраслей (ранее такие указания направлялись непосредственно Советом Министров, Комитетом народного контроля, либо органами прокуратуры) и, соответственно, возможностью издания инструктивных указаний, обязательных для исполнения министерствами, ведомствами и другими организациями. Более того, в соответствии с подпунктом «з» пункта 11 Положения, Госплану СССР дано право давать министерствам и ведомствам указания о более полном использовании имеющихся резервов. При этом, в соответствии с указанным подпунктом, при выявлении фактов использования не по назначению капитальных вложений, выделенных соответствующим министерствам и ведомствам, Госплан СССР был

[113] Постановление Совмина СССР от 17.06.1982 № 544 «Об утверждении Положения о Государственном плановом комитете СССР (Госплане СССР)» // "СП СССР", 1982, N 20, ст. 102

наделён правом давать указания Стройбанку СССР и Госбанку СССР о прекращении их до принятия решения по этому вопросу Совмином СССР.

С приходом к власти М.С. Горбачёва и объявлением перестройки, а также усилением рыночных начал в экономике, роль Госплана СССР и механизма государственного планирования, созданного в СССР начинает неуклонно снижаться. Так, Постановлением Совета Министров от 31 августа 1987 года «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования»[114] было отмечено, что сложившаяся система планирования не соответствует новым требованиям и пришла в противоречие с задачами и условиями развития народного хозяйства на современном этапе. Данное постановление предусматривало, в числе прочего осуществление решительного перехода в организации всей плановой работы от «преимущественно административных» к «преимущественно экономическим» методам, что с учётом преимущественно директивного характера советской плановой системы ставило под вопрос дальнейшее существование всех плановых органов в той конфигурации, в которой они существовали с момента создания. При этом, конкретных мер и мероприятий, направленных на переход к «экономическим методам планирования» так и не было принято, что в конечном итоге, с учётом разрыва социально-экономических связей между различными республиками СССР, привело к фактическому прекращению функционирования советской плановой системы.

Кратко подводя некоторый итог вышеизложенному, советскую систему стратегического планирования можно описать как сложный управленческий механизм, основанный на целенаправленной координации деятельности всех субъектов управленческой деятельности и конечных исполнителей.

Основным документом планирования служили 5-летние планы социально-экономического развития, разрабатывающиеся на основе сведений, полученных от

[114] Постановление Совета Министров РСФСР от 31 августа 1987 г. N 362 «О перестройке планирования и повышении роли Госплана РСФСР в новых условиях хозяйствования» // СП РСФСР, 1987 г., N 19, ст. 125

научных организаций, предприятий, организаций, министерств и ведомств, а также целей развития, поставленных политическим руководством и научных исследований. Ключевым элементом данной системы являлся особый государственный орган – Госплан СССР, который координировал, разрабатывал методологию, подготавливал конечные союзные планы, а также осуществлял контроль за их исполнением, а с определённого периода и имел полномочия по оперативному реагированию на нарушения, допущенные при исполнении плана. Важно отметить, что такой масштаб планирования, а также степень детализации планов, которая была достигнута в ходе развития плановой системы СССР, во многом достигалось за счёт прямого контроля органов государственного управления над предприятиями и организациями, являющимися непосредственными исполнениями планов. При этом, по мере ослабления указанного контроля и повышения самостоятельности хозяйствующих субъектов – исполнителей планов, в советской экономике стали проявляться процессы усиления рыночных элементов, которые, в конечном итоге, привели к разрушению сложившейся модели управления.

В 1991 году Госплан СССР был включен в состав Министерства экономики и прогнозирования СССР, а после прекращения существования Союза, отдельные полномочия в рамках планирования деятельности перешли Министерству экономики РСФСР.

В Российской Федерации система государственного планирования начала создаваться с чистого листа, без учёта предшествующего опыта. Её основы были заложены в 1995 году с принятием Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»[115]. В соответствии с указанным законом, должны были разрабатываться государственные прогнозы социально-экономического развития Российской

[115] Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации» //"Собрание законодательства РФ", 24.07.1995, N 30, ст. 2871

Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы, а также концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу и программы социально-экономического развития на краткосрочную и среднесрочную перспективы. Обязанность по подготовке указанных документов возлагалась на Правительство Российской Федерации, а также ряд федеральных органов исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минфин России). Однако фактически, принимаемые в рамках реализации данного закона прогнозы и программы зачастую принимались нерегулярно (например, с 2008 года не разрабатывались программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу) и носили скорее декларативный характер, не всегда учитываясь в государственно-управленческой деятельности.

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, комментируя ситуацию, сложившуюся в то время в сфере государственного планирования «Слабость системного подхода и перспективных оценок привела к диспропорции и низким темпам развития»[116]. Единственными реально функционирующими в данной сфере «плановыми» актами были государственные целевые программы, которыми предусматривалось развитие различных отраслей экономики или решение тех или иных проблем в социальной сфере, однако законодательством не предусматривалась их взаимоувязка и согласование с долгосрочными целями развития, что существенно снижало их перспективный потенциал. Со временем, в условиях формирования понимания необходимости развития механизмов государственного планирования, предпринимались попытки совершенствования системы планирования, предусмотренной 115-ФЗ. В данном связи особого внимания заслуживает Указ Президента от 12 мая 2009 года № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», основные положения которого получили дальнейшее развитие в Федеральном Законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

---

[116] Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5

§ 3. Практика осуществления государственного стратегического планирования в зарубежных странах

Говоря о развитии государственного стратегического планирования в зарубежных государствах, необходимо отметить, что оно начало формироваться несколько позднее, чем в СССР и на начальных этапах развития испытывало существенное влияние советского опыта планирования.

Так, например, во Франции, система стратегического планирования начала формироваться в 1946 году, при правлении Ш. Де Голля. Начало её формированию была положено изданием Декрета от 3 января 1946 года, который предусматривал образование Совета по планированию общественно-экономического развития страны и Генерального комиссариата плана, на который возлагаются задачи по координации процессов составления, исполнения и контроля за исполнением плана развития[117]. Ещё одним элементом организационной структуры планирования во Франции служили плановые комиссии, создаваемые по отраслевому признаку, в которые входили представители государственных органов, работников, предпринимателей и независимые эксперты[118]. В рамках плановых комиссий рассматривались вопросы перспективного развития конкретной отрасли экономики, а результатом этого рассмотрения выступал доклад комиссии, который ложился в основу формирования соответствующего раздела плана. Как отмечал один из создателей французской системы планирования Ж. Монне, «поскольку выполнение плана потребует сотрудничества со стороны всех партнеров, необходимо, чтобы все жизнеспособные силы страны участвовали в его разработке»[119].

---

[117] Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / отв. ред. Д.А. Ковачев. М. ВолтерсКлувер, 2005 С. 22

[118] Прогнозирование и планирование экономики: Учеб. пособие. / В.И. Борисевич, Г.А. Кандаурова, Н.Н. Кандауров и др. Мн. Интерпрессервис; Экоперспектива С. 29

[119] Батин В. Индикативное управление от Франции до Татарстана. // «Время и деньги». 2001. № 3 С. 7

Помимо этого, к плановой работе активно привлекаются научные организации. Как отмечает Д.А. Ковачев – «работы, связанные с количественным анализом, осуществляли «внешние партнеры» (Правительства Франции): Национальный институт статистических и экономических исследований, Центр прогнозирования экономики и ряд других. При этом правительство способствует созданию институтов «независимого государственного прогноза» финансовыми средствами».

Основной формой плана, как и в СССР служили четырех- и пятилетние планы. В 1947 г. правительство приняло первый в истории Франции общий план модернизации и реконструкции («план Монне», 1947 – 1953), который был нацелен на модернизацию главным образом национализированного сектора экономики. Второй план (1954 – 1957) сосредоточивал уже внимание на укреплении конкурентоспособности частных фирм. Третий план (1958 – 1961 гг.) провозгласил переход от протекционизма к «открытой экономике».

Если первые планы, принимаемые во Франции, носили преимущественно директивный характер, устанавливая конкретные показатели, которые должны быть достигнуты к завершению очередного планового периода и предполагали распределение государственных ресурсов, а нередко и прямое вмешательство в вопросы управления частными предприятиями, то с развитием экономики, они постепенно утрачивали своё директивное значение, переходя к установлению индикативных показателей. Как отмечают А.В. Бузгалин и А.И. Колганов, для достижения поставленных индикативных ориентиров государство создавало комплекс экономических стимулов, среди которых - предоставление специальных премий, кредитов и гарантий при размещении займов, а также снижение ставки процента по кредитам частным производителям, деятельность которых соответствует плановым рекомендациям. Помимо этого, предусматривалось предоставление налоговых льгот для предприятий, соглашающихся выполнять плановые рекомендации[120]. В них определялась общая ориентация данного

[120] Бузгалин А.В., Колганов А.И. Планирование в экономике XXI века: творчески используя наследие СССР (к 100-летию Госплана СССР) // https://www.inir.ru

предпринимателя на расширение своего производства и подтверждалось согласие производить определённую номенклатуру продукции[121].

В 90е годы система государственного планирования во Франции претерпела существенные изменения - одиннадцатый план социально-экономического развития так и не был принят Парламентом и формально во Франции с 1993 г. не утверждалось новых пятилетних планов.

Однако сам институт государственного планирования не прекратил своё существование – изменились лишь формы его осуществления – основной из которых стала разработка т.н. «рабочих программ» социально-экономического развития Франции, которые, также предусматривают комплекс стратегических целей и задач, однако уже не имели статус закона.

При этом с 2010х годов роль стратегического планирования в механизме государственного управления вновь последовательно возрастает – в 2012 году в качестве одного из принципов государственной экономической политики был определен принцип «нового планирования для новой индустриализации», в рамках практической реализации которого была принята Программа государственного экономического регулирования, охватывающая ключевые отрасли экономики. Следующим шагом, направленным на усиление государственного планирования стало утверждение в 2013 году 34 проектов промышленного развития, которые были направлены на всестороннюю модернизацию отраслей промышленности на базе высоких технологий[122]. В 2020 же году, на фоне экономических проблем, вызванных распространением коронавирусной инфекции, Правительством Франции был утвержден масштабный 10-летний план «Восстановление Франции», предусматривающий инвестиции в развитие приоритетных отраслей экономики в размере 100 млрд. евро, для сопровождения реализации которого принято решение о воссоздании Государственного комитета по планированию.

---

[121] Подробнее см.: Андрюшкевич О.А. Индикативное планирование в экономиках разного типа // http://kapital-rus.ru/articles/article/199716/

[122] Рассадина А.К. Опыт индикативного планирования во Франции в свете задачи структурной трансформации российской экономики // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2017. № 9(1). С. 43

Утвержденный План «Восстановление Франции» («Франция-2030») формулирует 10 ключевых целей развития Республики, одновременно фиксируя планируемый объем финансирования, которое будет выделено на его реализацию. Цели распределены по отраслевому принципу и носят достаточно конкретный характер – наиболее масштабный объем финансирования (8 млрд. евро) планируется выделить на энергетическую отрасль, в рамках которой предполагается достижение сокращения парниковых газов на 35%, создание малых атомных реакторов французского производства, а также запуск не менее двух крупных предприятий по производству электролизеров. В свою очередь, в транспортной сфере (планируемый объем финансирования – 4 млрд. евро) ставится задача по производству к 2030 году порядка двух миллионов электрических и гибридных автомобилей.

Основным инструментом реализации определённых в документе целей призваны стать отраслевые программы финансирования, разрабатываемые профильными французскими органами государственной власти и уполномоченными организациями, задача которых – организовать отбор и распределение выделяемого финансирования среди французских предприятий, проекты которых должны обеспечивать достижение стратегических целей. Так, в 2022 году французским правительством было заключено соглашение о передаче Французскому государственному инвестиционному банку (Bpifrance) функционала оператора программы «Индустриализация и развитие» плана «Франция-2030»[123]. В свою очередь, Bpifrance в рамках реализации полномочий оператора утверждаются спецификации (требования) к проектам, которые могут претендовать на получение финансирования, формируется система их оценки и порядок выплаты финансирования[124].

[123] См. Convention du 16 mars 2022 entre l'Etat, l'ADEME, l'Agence nationale de la recherche, la Caisse des dépôts et consignations, l'EPIC Bpifrance et la société anonyme Bpifrance relative au programme d'investissements d'avenir (action « Industrialisation et déploiement ») // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045378517

[124] См. Arrêté du 5 avril 2023 relatif à l'approbation du cahier des charges de l'appel à projets «DECARB IND» // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2023/4/5/PRMI2309257A

При этом, отбор участников реализации стратегических целей (претендующих на получение государственного финансирования) осуществляется публично, с широким освещением в СМИ, что вовлекает широкий круг участников в отбор для включения в программы субсидирования и поддержки.

Представляется, что французский опыт стратегического планирования заслуживает внимания как пример эффективного вовлечения в плановую работу широкого круга экономических субъектов и научных организаций. В частности, спектр механизмов экономического стимулирования, позволявших синхронизировать действия государства и конкретных экономических субъектов, например, т.н. «квази-контрактов» (договоренностей о предоставлении разнообразных льгот предприятиям, добровольно соглашающимся принимать участие в достижении стратегических целей и задач), может быть использован при дальнейшем совершенствовании российского законодательства о стратегическом планировании. Кроме того, интересной с точки зрения гарантирования ресурсного обеспечения является практика закрепления в «верхнеуровневых» (по сути – политико-правовых) стратегических актах (к примеру, Плане «Восстановление Франции») конкретного объема финансирования, который планируется выделить на достижение стратегических целей.

В Японии система стратегического планирования начинает формироваться в 50-е годы XX века после завершения послевоенного восстановления национальной экономики. В начале 1950-х годов при Кабинете министров Японии было создано Управление экономического планирования (УЭП), на которое был возложен ряд функций, связанных с разработкой долгосрочных и среднесрочных экономических планов, а также планов и программ комплексного развития территории страны и отдельных ее регионов. Помимо этого, УЭП, являясь подразделением Правительства, осуществляет координацию действий государственного аппарата по реализации, а также контроль за выполнением наиболее значимых мероприятий планов. В 1953 г. при УЭП был создан Экономический совет – совещательный орган, возглавляемый премьер-министром Японии. В состав совета, помимо представителей государственных органов, вошли представители крупного бизнеса,

научных кругов и профессиональных союзов. Как отмечается в научной литературе, Совет был наделен полномочиями по разработке планов социально-экономического развития, при этом особое внимание в его работе акцентировалось на таких вопросах как прогнозирование развития экономики, формирование экономической политики в стране, мониторинг социально-экономической ситуации и др.[125].

Как отмечается рядом японских экономистов, особенностью стратегического планирования в Японии является учет интересов широкого круга экономических субъектов, реализуемый в рамках подготовки планов на основе «общенационального согласия». Так, по мнению К. Тани, «правительство создало такую систему принятия стратегических решений, которая позволяет представителям самых различных интересов участвовать в формировании экономической политики. Деятельность Экономического совета обеспечивает всем заинтересованным сторонам, включая и различные правительственные учреждения, широкую возможность для координации действий и консультаций в процессе принятия решений»[126].

Помимо указанных органов в процессах планирования и прогнозирования принимают участие отраслевые органы государственного управления, особую роль среди которых играет Министерство внешней торговли и промышленности.

Разработке планов предшествует серьёзная работа по изучению и прогнозированию развития социальных и экономических процессов, в которой принимают участие ведущие научно-исследовательские учреждения, а также коммерческие компании. Планы принимаются, как правило, на пятилетний период, и на сегодняшний день носят индикативный характер, однако обеспечиваются рядом мер государственного стимулирования, таких как приоритетное финансирование определённых предприятий, налоговые льготы,

---

[125] Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России / С. М. Заверский, Е. С. Киселева, В. Ю. Кононова и др. // Вестник Института Экономики РАН. — 2016. № 2. С. 28

[126] Хлынов В. Общегосударственное планирование рыночной экономики: опыт Японии // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 8

предоставление кредитов по льготным ставкам с одной стороны, и ужесточение или смягчение правового регулирования той или иной сферы экономики с другой[127]. При этом, на начальных этапах формирования системы стратегического планирования, государство прибегало и к применению механизмов непосредственного вмешательства в дела хозяйствующих субъектов с целью принуждения их к реализации положений принимаемых планов[128].

Начиная с 50-х годов в Японии разработано более десятка общенациональных планов социально-экономического развития страны. Исследователи выделяют следующие основные направления государственного стратегического планирования в Японии:

- Определение «пространства возможностей» для реализации перспективных целей развития;
- Установление основных направлений управления экономикой в течение средне- и долгосрочного периода, определение целевых мероприятий и средств их осуществления;
- Обозначение направлений деятельности предприятий и выявление перспектив развития хозяйственного сектора.

Как отмечается в научной литературе, механизм и последовательность разработки плана предельно упрощены и включают:

1. Консультации по разработке нового плана, проводимые аппаратом кабинета министров;
2. Обсуждение проектов планов в Экономическом совете с участием представителей деловых кругов;
3. Принятие принципиальных решений по основным направлениям реализации плана кабинетом министров;

[127] См. например Ноздрев С.В. Регулятивная система Японии в условиях глобальной финансовой реформы // Сб. под ред. Худяковой Л.С. Новые подходы к глобальному финансовому регулированию. – М., ИМЭМО РАН, 2015. С. 64

[128] Кредитно-денежная политика в Японии. // С.В. Брагинский. М. «Наука». 1989. Гл. 1

4. Координация осуществляемой УЭП работы над планом с соответствующими министерствами и ведомствами;
5. Представление отчетов премьер-министру Японии[129].

После утверждения плана премьер-министром Японии, он официально публикуется и уполномоченные государственные органы приступают к его реализации[130].

Государственное планирование осуществляется в Японии и по сей день. Так, в 2016 году Кабинетом министров одобрен «План Японии по динамичному вовлечению всех граждан», определяющий 3 ключевые цели – существенный рост ВВП, повышение рождаемости до коэффициента 1,8 и улучшение социального обеспечения граждан.

Интересной особенностью правового регулирования государственного стратегического планирования в Японии является отсутствие законодательного акта, который непосредственно регулировал бы эту деятельность - процессы прогнозирования и планирования регулируются на уровне подзаконных актов и различных методических документов. Помимо этого, сами планы, формируемые в рамках стратегического планирования, зачастую не принимаются в форме законов, а носят преимущественно прогнозно-рекомендательный характер.

Японский опыт планирования может быть интересен, в первую очередь, с точки зрения специфической системы взаимодействия государства и общества при подготовке и реализации различных стратегических документов, которая основана не только на правовых, но и на моральных нормах. Как отмечают исследователи, одной из мер обеспечения эффективности планирования являются не только количественные (через денежную и налоговую политику), но и качественные механизмы воздействия, связанные, с одной стороны, с готовностью бизнеса следовать стратегическим целям и задачам государства (которая обеспечивается, в том числе за счет того, что сами планы отражают долгосрочные интересы бизнеса),

---

[129] Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник. / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. Москва: Экономика. 2011. С. 524

[130] См. там же

а с другой – с существенными и значимыми для японского бизнеса этическими нормами[131].

В Германии начало формированию системы государственного стратегического планирования было положено в 1967 году с принятием закона «Об обеспечении экономической стабильности и роста». Его принятию предшествовал серьёзный экономический и политический кризис, вызванный снижением темпов экономического роста и неоднократным отклонением правительственного проекта бюджета бундестагом. Как отмечают Б. Бонвеч и Ю.В. Галактионов, основой идей нового экономического курса ФРГ, направленного на преодоление кризиса стала предложенная министром экономики социал-демократом Карлом Шиллером (1911-1994) политика «глобального регулирования». Она соединила идеи выдающегося экономиста первой половины XX в. Д.М. Кейнса о возможности регулирования экономики со стороны государства, особенно в кризисных ситуациях, с основополагающими принципами «социальной рыночной экономики» в рамках формулы: «конкуренция насколько возможно, планирование насколько необходимо»[132].

В соответствии с § 1 Закона «Об обеспечении экономической стабильности и роста» на федеральном и региональном уровне необходимо принять экономические и финансовые меры соблюдения макроэкономического равновесия.

В этом законе определяются четыре основные цели, которые можно рассматривать в качестве критериев эффективности проводимой государством экономической политики:

1) стабильный уровень цен;

2) высокая занятость;

3) баланс по текущим операциям.

4) постоянный и удовлетворительный экономический рост.

---

[131] Бузгалин А.В., Колганов А.И. Планирование в экономике XXI века: творчески используя наследие СССР (к 100-летию Госплана СССР) // https://www.inir.ru

[132] История Германии: учебное пособие в 3 т. / Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. М.: КДУ. Т. 2: От создания Германской империи до начала XXI века С. 423

Указанные цели реализуются в рамках механизма кратко- и среднесрочного механизма бюджетного планирования.

Так, согласно § 9 Закона «Об обеспечении экономической стабильности и роста» федеральный бюджет составляется на основе пятилетнего финансового плана. В нем должны быть представлены объем и состав ожидаемых расходов и варианты покрытия в их взаимосвязи с предполагаемым развитием общих экономических показателей, при необходимости, путем альтернативных расчетов. Экономическое стимулирование развития основывается на многолетних отраслевых инвестиционных программах (учитываемых при разработке бюджета), разработку которых осуществляют уполномоченные государственные органы, однако все они в окончательной редакции подлежат рассмотрению и одобрению Федеральным правительством. Отличительной особенностью таких программ является их «скользящий» характер – Законом (§ 10) установлено требование ежегодной актуализации принятых программ.

В целях координации работы по реализации Закона в ФРГ создан Экономический совет государственного сектора, в который входят федеральный Министр экономики (он председательствует в этом органе), Министр финансов, по одному представителю от каждой из земель, а также четыре представителя от муниципалитетов, в рамках которого на регулярной основе рассматривается ход реализации мер, необходимых для достижения целей, определенных Законом «Об обеспечении экономической стабильности и роста».

Интересен опыт ФРГ и в сфере долгосрочного планирования. За последние 20 лет в ФРГ сложилась национальная система планирования долгосрочного развития, охватывающая уровни государственного управления. Основополагающим актом в данной сфере является «Стратегия устойчивого развития», первая редакция которой была утверждена в 2002 году[133]. Этот документ развивает идеи и принципы ряда актов ООН, посвященных устойчивому развитию

[133] Доклад «10 лет устойчивого развития made in Germany». Национальная стратегия устойчивого развития. Ведомство печати и информации Федерального правительства ФРГ, Берлин С. 2

(например Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию), нацелен на обеспечение развития социального и экономического потенциала ФРГ. Круг вопросов, так или иначе затрагиваемых в указанной стратегии чрезвычайно широк - начиная от совершенствования правового регулирования и заканчивая борьбой с бедностью. Стратегия является концептуальным стратегическим документом верхнего уровня и определяет приоритетные направления деятельности государства до 2030 г.

В целях координации работы по реализации и корректировке Стратегии в Германии создан ряд органов, к которым относятся Комитет статс-секретарей по вопросам устойчивого развития, состоящий из представителей всех федеральных министерств во главе с начальником Ведомства Федерального Канцлера (аналог руководителя Администрации Президента в Российской Федерации), который осуществляет мониторинг реализации стратегии, рассматривает вопросы её корректировки, Межминистерская рабочая группа по вопросам показателей устойчивого развития, выполняющая специальные подготовительные работы для проверки и дальнейшего развития показателей устойчивого развития, Совет по устойчивому развитию, состоящий из представителей профессионального сообщества, назначаемых на 3 года, выполняющий экспертно-консультативные функции, а также Парламентский консультативный комитет по устойчивому развитию[134].

Ответственность за реализацию Стратегии устойчивого развития несут все министерства. В соответствии с пунктом 2 раздела IV Стратегии, «Беря за основу Стратегию устойчивого развития, министерства ориентируются в своей деятельности, в том числе, в административных делах, на необходимость устойчивого развития». Активную роль в процессе выработки стратегических решений играет Бундестаг, организуя регулярные дискуссии с участием Правительства ФРГ, рабочих групп парламентских партий и Совета по устойчивому развитию. Положения стратегии в обязательном порядке

[134] Там же С. 3

учитываются Министерством финансов при подготовке среднесрочных и краткосрочных финансовых планов. Помимо этого, в совместном регламенте федеральных министров ФРГ прямо закреплена обязанность анализа всех законопроектов и иных нормативных правовых актов на соответствие целям устойчивого развития.

Стратегия включает в себя управленческие принципы, которыми должны руководствоваться органы государственной власти при осуществлении своих полномочий и реализации государственной политики в различных сферах (например принцип обязательного учёта имеющихся научных достижений и исследований при принятии любых решений), а также цели и индикаторы, выступающие в качестве основы мониторинга. Так, целью по индикатору «Частные и государственные расходы на НИОКР» является увеличение до 3% ВВП к 2030 году, а по индикатору «количество преступлений» является сокращение зарегистрированных преступлений на 100 тыс. жителей до уровня ниже 7 тыс. к 2030 году. Мониторинг реализации Стратегии осуществляется на постоянной основе, предусмотрено регулярное представление промежуточных отчётов о ходе реализации, а каждые два года Федеральное статистическое ведомство публикует отчёт о состоянии индикаторов устойчивого развития. Помимо этого, каждые четыре года представляется сводный отчёт о ходе реализации стратегии, а также предложения по её актуализации и принятию новой редакции, которая впоследствии утверждается на уровне правительства.

В целом, немецкий опыт стратегического планирования заслуживает внимания с точки зрения эффективной координации стратегического и бюджетного планирования, а также практики реализации единого долгосрочного концептуального документа, которые, помимо управленческой составляющей, является программно-политическим актом, декларирующим долгосрочные цели государства во всех областях общественной жизни.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

§ 1. Законодательная основа реализации функции стратегического планирования органов исполнительной власти

Правовые основы действующей в Российской Федерации системы стратегического планирования заложены Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который закрепляет законодательное определение стратегического планирования, устанавливает его принципы, определяет перечень документов стратегического планирования, перечисляет участников стратегического планирования и определяет их полномочия, а также регулирует ряд других аспектов, связанных с осуществлением стратегического планирования в Российской Федерации.

Полагаем необходимым начать рассмотрение общих положений действующего законодательства в сфере стратегического планирования с понятийного аппарата, который выступает в качестве логико-методологической основы практической реализации функции стратегического планирования.

В соответствии со статьей 3 172-ФЗ, под стратегическим планированием понимается «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации».

Приведенное определение, основанное на последовательном перечислении основных этапов осуществления стратегического планирования, вопреки

сложившемуся в правовой науке подходу к формированию дефиниций, не содержит указания на отличительные сущностные характеристики стратегического планирования. Это создает ряд сложностей как с теоретической, так и с практической точки зрения, затрудняющих, определение объема описываемого явления, а также его дифференциацию от других функций и (или) видов государственно-управленческой деятельности. Ярким примером тому может служить неприменимость приведенной законодательной дефиниции для дифференциации планирования стратегического и «нестратегического».

Второй момент, который обращает на себя внимание в приведенной дефиниции – это определение задач, на решение которых должно быть направлено стратегическое планирование («задачи устойчивого социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации»). Следует отметить, в Законе о стратегическом планировании не раскрывается что подразумевается под «задачами устойчивого социально-экономического развития», не определяется их объем и содержание, что не в полной мере отвечает требованиям полноты и ясности, предъявляемым к законодательным определениям. Более того, статьей 8 172-ФЗ «Задачи стратегического планирования» определяется 10 иных «основных задач» стратегического планирования, соотношение которых с задачами, включенными в дефиницию, остается неясным. В целом, достаточно спорной видится фиксация задач стратегического планирования в законодательном определении, учитывая, что такие задачи, на практике, с одной стороны, значительно более разнообразны, а с другой – не являются статичными и могут меняться[135].

Полагаем, что действующее законодательное определение стратегического планирования требует существенной корректировки, направленной, в первую очередь, на повышение его правовой определенности. Исходим из того, за основу при его доработке может быть взято сформулированное в настоящем исследовании

[135] Добкин, А.Г. Об общих положениях законодательства о стратегическом планировании // Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Монография Под общей редакцией С.А. Старостина. – Москва: "Проспект", 2022. – С. 329

определение стратегического планирования как управленческой деятельности (реализуемой в рамках самостоятельной функции органов исполнительной власти, и иных исполнительных органов публичной власти) направленной на создание системы организационно-правовых и институциональных механизмов определения и достижения наиболее значимых долгосрочных целей и задач, стоящих перед государством.

С учетом предложенного определения, законодательная дефиниция стратегического планирования может быть сформулирована как «управленческая деятельность уполномоченных государственных органов и организаций, направленная на определение наиболее значимых целей и задач долгосрочного развития, а также разработку и создание механизмов их достижения»[136]. При этом, на наш взгляд, целесообразным является закрепление в 172-ФЗ конкретного срока осуществления цикла стратегического планирования, позволяющего однозначно разграничить процессы планирования текущего и стратегического. Как представляется, с учетом установленных Законом о стратегическом планировании сроков действия основных документов стратегического планирования, он должен составлять не менее 5 лет.

Другим ключевым определением, содержащимся в 172-ФЗ, является определение документов стратегического планирования. В соответствии с пунктом 10 статьи 3 172-ФЗ под документом стратегического планирования понимается «документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования».

Данное определение имеет те же недостатки, что и рассмотренная дефиниция стратегического планирования. Под него подпадают любые нормативные и ненормативные правовые акты, разрабатываемые участниками стратегического

[136] См. там же

планирования, т.е. Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также другими органами и организациями.

Помимо этого, не вполне оптимальным видится использование термина «информация» при определении документов стратегического планирования. На наш взгляд, стратегические цели и задачи носят не просто «информационный» характер, а имеют конкретный организационно-управленческой потенциал, реализация которого является обязательной для их исполнителей.

Учитывая, что роль различных документов стратегического планирования в механизме стратегического планирования существенно различается, следствием чего является их различный правовой статус, в первую очередь, как представляется, целесообразно законодательно закрепить определения основных видов документов стратегического планирования, которые предлагается сформулировать следующим образом:

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, 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 стратегические цели, задачи и механизмы их достижения.

В свою очередь, общую категорию «документы стратегического планирования» можно определить как «последовательно разрабатываемые в ходе стратегического планирования прогнозы, доктрины, концепции, стратегии и программы, формирующие единую систему взаимосвязанных прогнозных и плановых показателей развития государства, экономики и общества»[137].

Такой подход к определению ключевой для стратегического планирования дефиниции позволил бы, с одной стороны, систематизировать представления о различных документах стратегического планирования, охарактеризовав их целевое назначение и роль в механизме стратегического планирования, а с другой стороны, подчеркнул бы их содержательную взаимосвязь.

Рассмотренные выше понятия напрямую связаны с ключевым для 172-ФЗ понятием «система стратегического планирования». В соответствии с пунктом 9 статьи 3 172-ФЗ под системой стратегического планирования понимается «механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения».

Вместе с тем, нормы Закона о стратегическом планировании несмотря на то, что целая его глава носит название «Система стратегического планирования», не содержат положений, исчерпывающим образом позволяющих судить о создании или функционировании механизмов согласованного взаимодействия участников

[137] См. там же

стратегического планирования, о которых идёт речь в данном определении. Отсутствуют организационно-правовые основы и установленные формы такого взаимодействия, не определен процессуальный порядок принятия и реализации управленческих решений в рамках такого взаимодействия и права, обязанности и ответственность его участников.

Практические результаты действия такого подхода говорят сами за себя – по состоянию на январь 2025 г. в модуле «Стратегическое планирование» Государственной автоматизированной информационной системы «Управление» содержится информация о более чем 47 тысячах документов различного уровня, которые слабо согласованы по целям и задачам, а также недостаточно сбалансированы по ресурсному обеспечению (а нередко и вовсе его лишены). Как верно отмечает А.А. Ищенко, «проблемой в части применения документов стратегического планирования выступает их многочисленный характер и отсутствие систематизации, позволяющей обеспечить упорядоченное практическое применение и эффективную реализацию»[138].

Согласно позиции С.Ю. Глазьева, «в нынешней системе регулирования экономики прогнозирование социально-экономического развития имеет скорее декоративные функции, а система целеполагания просто отсутствует»[139]. По мнению Е.Б. Ленчук и В.И. Филатова, «большое количество принятых стратегий сегодня больше похожи на литературные произведения, носят декларативный характер, без четких целевых показателей и ресурсного обеспечения, что в полной мере не отвечает критериям конкретности, специфичности, достижимости, измеримости, характерным для стратегического планирования. В лучшем случае они характеризуют миссию исполнителей, а не цель, к достижению которой нужно стремиться»[140].

---

[138] Ищенко А.А. К вопросу о формировании системы документов стратегического планирования как актов управления // Административное и муниципальное право. – 2023, № 3, С. 97

[139] С.Ю. Глазьев Стратегия создания маяков // http://svop.ru/main/33340/

[140] Ленчук Е.Б, Филатов В.И. Стратегическое планирование - путь к устойчивому развитию экономики России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз, 2018, № 4, С. 39

Критические проблемы отсутствия организационных основ формирования системы стратегического планирования уже прямо обозначаются в публичной плоскости на высшем уровне. Так, в отчете «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года», подготовленном Счетной Палатой Российской Федерации прямо отмечается, что нормативные правовые акты, регулирующие эту сферу, не формируют завершенную систему стратегического планирования. Они не согласованы между собой и не актуализированы в соответствии с документами, определяющими национальные цели и стратегические задачи социально- экономического развития страны[141].

Представляется, что создание системы стратегического планирования не может ограничиваться введением соответствующего определения в понятийный аппарат 172-ФЗ, а должно основываться на конкретных содержательных управленческих решениях.

Ключевыми элементами системы стратегического планирования, по нашему мнению, должны стать:

1. Единая система документов стратегического планирования, устанавливающих ограниченный круг взаимосвязанных целей и задач, решение которых должно обеспечиваться конкретными организационно-управленческими и экономическими ресурсами;
2. Однозначно определенный круг субъектов, ответственных за реализацию принимаемых стратегий и программ. Необходимо на нормативном уровне закрепить их права, обязанности и ответственность за достижение стратегических целей и задач;

[141] Отчет Счетной Палаты Российской Федерации – Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года // Бюллетень Счетной палаты №1 (266), 2020 г, С. 44

3. Единая система контроля за ходом реализации и результатам исполнения документов стратегического планирования, сведения из которой должны являться основанием для принятия конкретных управленческих решений[142].

Практические предложения по реализации данного подхода являются важной частью настоящего и последующих разделов данной главы диссертационного исследования. В целом, исходим из того, что такой «трехзвенный» подход позволит обеспечить формирование правовых основ системы стратегического планирования, обеспечивающей согласованное и эффективное участие в достижении стратегических целей и задач государства всех органов исполнительной власти.

В соответствии с рассмотренным законодательным определением системы стратегического планирования, одной из её основ являются принципы стратегического планирования. Ей посвящена статья 7 172-ФЗ, первая статья главы «Система стратегического планирования». В соответствии с пунктом 1 указанной статьи, организация и функционирования системы стратегического планирования основываются на принципах:

- Единства и целостности;
- Разграничения полномочий;
- Преемственности и непрерывности;
- Сбалансированности системы стратегического планирования;
- Результативности и эффективности стратегического планирования;
- Ответственности участников стратегического планирования;
- Прозрачности (открытости) стратегического планирования;
- Реалистичности;
- Ресурсной обеспеченности;
- Измеряемости целей;

[142] Добкин, А.Г. Об общих положениях законодательства о стратегическом планировании // Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Монография Под общей редакцией С.А. Старостина. – Москва: "Проспект", 2022. – С. 329

– Соответствия показателей целям;

– Программно-целевом принципе.

В целом, установленные принципы ориентируют на системное рассмотрение механизмов стратегического планирование и обеспечение их экономической эффективности. При этом предметное рассмотрение их содержания в контексте реальной практической реализации вызывает серьезные вопросы.

Так, например, принцип единства и целостности, означающий в соответствии с пунктом 2 статьи 7 172-ФЗ «единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования», на практике, не имеет полноценного нормативно-правового обеспечения. На федеральном уровне порядок формирования различных документов стратегического планирования, подготовки отчетов об их исполнении и другие основополагающие требования к осуществлению различных этапов процесса планирования рассредоточены по различным нормативным правовым актам разного уровня: (от приказов Минэкономразвития России до распоряжений и постановлений Правительства Российской Федерации). Как отмечалось в докладе Высшей школы экономики «Стратегическое планирование в Российской Федерации: состояние методического обеспечения», подготовленном в 2016 г., «единой гармонизированной по уровням управления и объектам планирования системы методического обеспечения реализации требований 172-ФЗ в нашей стране не сложилось»[143]. К сожалению, этот вывод актуален и по сей день.

В целом, представляется, что надлежащей реализацией данного принципа должно стать принятие единого нормативного правового акта, систематизирующего требования к:

[143] Стратегическое планирование в Российской Федерации: состояние методического обеспечения. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластихина, М., Изд. дом Высшей школы экономики, С. 44

- процессу разработки основных видов документов стратегического планирования;
- методикам расчета прогнозных и плановых показателей, используемых в документах стратегического планирования;
- самим прогнозным и плановым показателям;
- порядку пересмотра (актуализации) документов стратегического планирования.

Его принятие позволит устранить проблему десинхронизации разрабатываемых и принимаемых документов, обеспечив на практике единство и целостность системы стратегического планирования.

Схожие проблемы выявляются при предметном рассмотрении принципа ответственности участников стратегического планирования. В соответствии с пунктом 7 статьи 7 172-ФЗ указанный принцип означает, что участники стратегического планирования «несут ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Вместе с тем, следует отметить, что на сегодняшний день в административном, уголовном и трудовом законодательстве отсутствуют специальные нормы, предусматривающие ответственность за несвоевременную и некачественную подготовку документов, их ненадлежащую реализацию, а также совершение других правонарушений в данной сфере.

В целом, рассматривая понятийный аппарат 172-ФЗ, а также закладываемые им основы «системы стратегического планирования», в качестве главного недостатка следует выделить их недостаточный прикладной управленческий потенциал.

Логика построения соответствующих норм, дефиниций и принципов 172-ФЗ более характерна для «рамочных», декларативных актов, что не вполне соответствует целям и задачам эффективной реализации функций органов исполнительной власти в данной сфере.

На организацию работы по устранению обозначенных системных недостатков механизма стратегического планирования направлены утвержденные Президентом Российской Федерации в ноябре 2021 года Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации[144] (далее – Основы государственной политики).

Согласно указанному акту, за время действия 172-ФЗ «утверждено (одобрено) значительное количество документов стратегического планирования, разработаны различные методики и регламенты формирования документов стратегического планирования. Но вместе с тем 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».

В качестве ключевых мер, по совершенствованию системы стратегического планирования, предусмотренных Основами государственной политики, следует выделить:

1. Закрепление полномочий по руководству государственной политикой в сфере стратегического планирования за Президентом Российской Федерации;

2. Указание на необходимость разработки и утверждения Президентом Российской Федерации правового акта, определяющего порядок взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, общие

[144] Указ Президента РФ от 08.11.2021 N 633 "Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 15.11.2021, N 46, ст. 7676

требования к содержанию и структуре документов стратегического планирования и их корректировке, а также другие вопросы организационного характера;

3. Установление единого шестилетнего (срок полномочий Президента Российской Федерации) цикла стратегического планирования;

4. Введение понятия «архитектура документов стратегического планирования», в соответствии с которой определяются характер подчиненности, очередность разработки и утверждения документов стратегического планирования;

5. Концептуальное разграничение документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации. Основными направлениями закрепляется, что на федеральном уровне должны определяться направления и приоритеты государственной политики в установленной сфере деятельности, цели, задачи, показатели, в соответствии с которыми должны разрабатываться документы стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации.

6. Повышение требований к ресурсному обеспечению стратегического планирования;

7. Установление закрытого перечня оснований для пересмотра документов стратегического планирования;

8. Повышение требований к согласованности показателей документов стратегического планирования (в частности, закрепление нормы об обязательности пересмотра «нижестоящих» документов стратегического планирования в случае корректировки «вышестоящего»);

9. Установление общих требований к процессам научного, информационного и кадрового обеспечения стратегического планирования.

Данные меры являются своевременным ответом на ряд проблем, связанных с правовыми и организационными недостатками действующего механизма стратегического планирования, рассмотренных как в настоящем параграфе, так и в следующих разделах настоящего диссертационного исследования.

Вместе с тем, являясь концептуальным документом, Основы государственной политики лишь предваряют масштабную работу по совершенствованию действующего законодательства в сфере стратегического планирования. В этой связи полагаем, что идеи и предложения по доработке действующего правового регулирования, сформулированные в настоящей работе, могут быть полезны при выработке подходов к их практической реализации.

§ 2. Административно-правовое регулирование системы документов стратегического планирования (на примере документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне)

Законом о стратегическом планировании предусматривается осуществление стратегического планирования на трёх уровнях управления – федеральном, региональном (в субъектах Российской Федерации) и муниципальном.

Вместе с тем, предметное рассмотрение массива законодательного регулирования процесса стратегического планирования на всех трёх уровнях в рамках одной работы вряд ли возможно, с учетом того, что, действующие положения Закона о стратегическом планировании, фактически, предполагают самостоятельное (параллельное) формирование и функционирование систем стратегического планирования в каждом субъекте Российской Федерации, основанных на нормах регионального законодательства, и не связанных напрямую с планированием, осуществляемым на федеральном уровне.

Так, согласно статье 5 172-ФЗ, к полномочиям органов государственной власти субъектов отнесено определение долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации, а также установление порядка осуществления стратегического планирования в субъекте Российской Федерации.

Следует отметить, что практический механизм согласования региональных документов стратегического планирования с документами, принятыми

на федеральном уровне, федеральным законодательством не регламентирован, а законодательство субъектов Российской Федерации, как правило, лишь воспроизводит общие положения о необходимости обеспечения «согласованности» разрабатываемых документов[145]. Не способствует обеспечению согласованности разноуровневых документов и полномочие субъектов Российской Федерации на самостоятельное определение порядка разработки и установление требований к содержанию региональных документов стратегического планирования (пункт 2 статьи 5 172-ФЗ).

С учетом того, что, по логике Закона о стратегическом планировании, ключевыми документами регионального стратегического планирования призваны стать стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (которые на сегодняшний день приняты в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации), а федеральная Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, до настоящего момента принята не была, законодательный принцип обеспечения «согласованности» разноуровневых документов, на практике, в значительной мере, остается лишь декларативной нормой.

Такая ситуация, как представляется, противоречит самой сущности стратегического планирования, предполагающего создание государственно-управленческих механизмов концентрации имеющихся ресурсов на всех уровнях управления для достижения единых наиболее значимых целей долгосрочного развития.

Следует подчеркнуть, что Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, утвержденные Президентом Российской Федерации (п. 17) предполагают развитие законодательного регулирования в логике, несколько иного, нежели предусмотрено действующими нормам, подхода к формированию системы стратегического планирования, прямо устанавливая, что документы

[145] См. например п. 2 ст. 2 Закона Ленинградской области «О стратегическом планировании в Ленинградской области»

стратегического планирования, разрабатываемые на уровне субъектов, должны разрабатываться исключительно в соответствии с целями, задачами и показателями, устанавливаемыми в документах стратегического планирования, принимаемыми на федеральном уровне. Такое уточнение, безусловно, приведет к повышению согласованности документов стратегического планирования, разрабатываемых на различных уровнях, однако, как представляется, потребует уточнения положений Закона о стратегическом планировании и встречной корректировки значительного числа нормативных правовых актов регионального уровня.

С учетом изложенного, в целях выявления административно-правовой сущности стратегического планирования, как функции органов исполнительной власти, полагаем целесообразным более детально рассмотреть регулирование стратегического планирования, осуществляемого на федеральном уровне, как базового элемента всей системы стратегического планирования. С учетом перспективного развития законодательного регулирования в соответствии с подходами, определенными Основными направлениями, полагаем, что основные принципы и подходы, рассмотренные и сформулированные для стратегического планирования, осуществляемого на федеральном уровне, будут актуальны и для планирования, реализуемого в субъектах Российской Федерации.

Ключевым элементом механизма стратегического планирования являются документы стратегического планирования. Как уже было отмечено, именно документы стратегического планирования призваны формировать единую систему взаимосвязанных прогнозных и плановых показателей развития государства, экономики и общества, определяя ожидаемый результат перспективной деятельности государства

Действующий Закон о стратегическом планировании не выделяет систему документов стратегического планирования в качестве отдельной правовой категории, формально рассматривая документы стратегического планирования в качестве одного из элементов системы стратегического планирования в целом.

Вместе с тем, бесспорным представляется, что документы стратегического планирования, принимаемые в рамках реализации функции стратегического планирования, сами по себе, призваны формировать систему документов стратегического планирования, охватывающую весь комплекс стратегических целей и задач, определяемых и реализуемых государством, которая, в свою очередь, выступает в качестве подсистемы системы стратегического планирования. Рассмотрение участниками стратегического планирования принятого массива документов стратегического планирования в логике системного метода является залогом того, что определяемые ими цели не будут противоречить друг другу, а ограниченные государственные ресурсы будут распределятся на достижение намеченных плановых показателей исходя из одинаково понимаемых долгосрочных приоритетов.

Первичные элементы данной системы (документы стратегического планирования) различны – они отличаются по сроку действия, целевому назначению, органам, которыми разрабатываются и утверждаются, а также этапу, в рамках которого реализуются.

Именно последний признак положен в основу систематизации принимаемых документов стратегического планирования в действующем законодательстве.

Законом о стратегическом планировании определены следующие этапы стратегического планирования:

1. целеполагание;
2. прогнозирование;
3. планирование;
4. программирование.

Примечательным является тот факт, что при определении очередности реализации этапов стратегического планирования, Закон о стратегическом планировании ставит на первое место именно целеполагание, а не прогнозирование. При этом, при установлении требований к непосредственной подготовке актов в сфере целеполагания, действующее законодательство прямо указывает на необходимость учета документов, сформированных на этапе

прогнозирования (например, согласно п. 3 статьи 16 172-ФЗ Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается и корректируется с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период).

Представляется, что подобная коллизия, вносящая элементы десинхронизации в процесс стратегического планирования, начиная с самых первых его этапов, требует корректировки. Как отмечает А.Р. Белоусов, «цель долгосрочного прогноза – не определение параметров социально-экономического развития России, а качественный анализ «пространства возможностей», выявление условий оптимальной траектории развития. Другими словами, – разработка «типичных» (базовых) сценариев, в соответствии с которыми, учитывая весь комплекс внутренних и внешних факторов и устойчивых трендов, может развиваться российская экономика»[146]. Таким образом, в идеальной управленческой модели, именно прогнозирование призвано предварять процесс планирования, определяя «пространство возможностей», в рамках которого, в дальнейшем будет осуществляться постановка целей перспективного развития.

Учитывая изложенное, целесообразным видится перемещение этапа «прогнозирования» на первое место при определении последовательности реализации функции стратегического планирования в законодательстве.

Согласно пункту 5 статьи 3 172-ФЗ под прогнозированием понимается «деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

В соответствии с подпунктом 3 пункта 3 статьи 11 172-ФЗ, в рамках этапа прогнозирования на федеральном уровне принимаются следующие документы стратегического планирования:

---

[146] Белоусов А.Р. Сценарии экономического развития России на пятнадцатилетнюю перспективу // Проблемы прогнозирования, 2006, № 1, С. 6

- Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации;
- Стратегический прогноз Российской Федерации;
- Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
- Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.

Значение данных документов и их роль в механизме государственного управления несмотря на то, что все они формально принимаются в рамках одного этапа стратегического планирования, существенно различается.

Так, Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период относятся одновременно к документам бюджетного планирования, их разработка предусматривается статьями 173 и 170.1 Бюджетного кодекса. В свою очередь Стратегический прогноз Российской Федерации и Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации являются документами, подготовка которых предусмотрена только 172-ФЗ.

Отчасти этим объясняется наличие в рамках данного этапа двух документов, являющихся во многом схожими и по срокам и по содержанию – Стратегического прогноза Российской Федерации и Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период. При этом если подготовка первого осуществляется на факультативной основе – в соответствии с пунктом 1 статьи 23 172-ФЗ Стратегический прогноз разрабатывается только на основании соответствующего поручения Президента Российской Федерации, то Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период, в соответствии с пунктом 1 статьи 23 172-ФЗ, разрабатывается каждые шесть лет. Учитывая схожую роль данных документов, а также принимая во внимание, что до настоящего момента не было разработано ни одного Стратегического прогноза Российской Федерации, представляется целесообразным, с целью устранения дуализма

правового регулирования основополагающих документов стратегического планирования, принимаемых в рамках прогнозирования, объединить данные документы в один, с установлением единых требований к их содержанию и порядку подготовки и рассмотрения.

Необходимо отметить, что действующие нормативные правовые акты, регулирующие порядок подготовки Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период (утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1218[147] и от 14 ноября 2015 г. № 1234[148]) ввиду того, что их подготовка, в том числе, обусловлена требованиями бюджетного процесса, достаточно детально и подробно описывают порядок подготовки соответствующих документов стратегического планирования, а также порядок взаимодействия участников стратегического планирования в ходе их разработки.

Разработка обоих документов осуществляется в два этапа, их ответственным разработчиком является Минэкономразвития России. На первом этапе Минэкономразвития России совместно с Минфином России, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с участием Банка России и других участников стратегического планирования разрабатывает сценарные условия функционирования экономики на среднесрочный и, соответственно, долгосрочный период, а также основные параметры прогнозов, которые подлежат утверждению Правительством Российской Федерации. На втором этапе Минэкономразвития России совместно с соисполнителями на основе сценарных условий и основных параметров, одобренных Правительством, а также вариантов прогнозов по видам

---

[147] Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период» // "Собрание законодательства РФ", 16.11.2015, N 46, ст. 6398

[148] Постановление Правительства РФ от 14.11.2015 № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 23.11.2015, N 47, ст. 6598

экономической деятельности, секторам, сферам экономики и направлениям развития, разрабатывает соответствующие проекты документов.

Содержание сведений, которые участники стратегического планирования должны предоставить в Минэкономразвития России в ходе разработки прогнозов предельно конкретизированы, что является безусловным достоинством. Так, например, в соответствии с подпунктом 28 Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период [149] Минпромторг России, Минтранс России и другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти не позднее чем через месяц после получения запроса, представляют в Минэкономразвития России основные экономические показатели предлагаемых (принятых к реализации, реализуемых) крупномасштабных инвестиционных и инновационных проектов (программ), включая оценку необходимых государственных и частных инвестиций, а также информацию об ожидаемых результатах реализации проектов. Помимо этого, правовыми актами, регулирующими порядок разработки обоих Прогнозов (и среднесрочного и долгосрочного) предусмотрено обязательное создание рабочей группы с участием представителей научных, экспертных организаций и бизнес-сообщества для обсуждения сценарных условий и основных параметров долгосрочного прогноза.

Представляется, что такой подход к определению порядка разработки документов стратегического планирования может являться примером для других документов стратегического планирования.

Следует, однако, подчеркнуть, существующую правовую неопределенность в правовом статусе среднесрочного и долгосрочного прогнозов социально-экономического развития. Так, согласно Закону о стратегическом планировании, Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период

---

[149] Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 N 1218 "О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период" // "Собрание законодательства РФ", 16.11.2015, N 46, ст. 6398

одобряется Правительством Российской Федерации (пункт 6 статьи 26), а Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период утверждается Правительством Российской Федерации (пункт 5 статьи 24). Вместе с тем, конкретные формы правовых актов, принимаемых при одобрении и утверждении соответствующих прогнозов не установлены. На практике, оба документа принимаются обычными протокольными решениями заседаний Правительства Российской Федерации.

Представляется, что исходя из определяющего значения указанных документов для дальнейшей реализации функции стратегического планирования (в рамках целеполагания и программирования), их правовой статус должен закрепляться в форме конкретного правового акта – распоряжения Правительства Российской Федерации.

Рассматривая прогнозы как элемент единой системы документов стратегического планирования, следует ещё раз подчеркнуть их преимущественно обеспечительный характер для дальнейшего процесса планирования. Их «служебная» роль, в значительной мере определяет структуру и содержание разрабатываемых документов – прогнозы, как правило, корреспондируют разрабатываемым в дальнейшем плановым и программным документам. В этой связи важно, чтобы на практике, разрабатываемыми прогнозами охватывались все основные целевые показатели, устанавливаемые документами стратегического планирования, принимаемыми в рамках целеполагания и программирования.

Не вполне верной представляется ситуация, когда перспективные целевые показатели определяются без должного прогнозного обеспечения, но ещё более критической для успешной реализации функции стратегического планирования, является непроведение прогнозирования (или несвоевременная актуализация прогнозов) в отношении уже определенных целевых показателей. Вместе с тем, на практике, имеют место и такие случаи. Так, например, разработанный в 2022 году Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов не содержал прогноза показателя уровня бедности населения в соответствующий период. Вместе с тем, Указом Президента

Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», действовавшим на тот момент, в качестве одной из национальных целей развития Российской Федерации было определено снижение уровня бедности в два раза по сравнению с 2017 годом.

В целях исключения подобных ситуаций полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о нормативном закреплении принципа обязательного прогнозного обеспечения разработки перспективных целевых и программных показателей, практическая реализация которого будет способствовать повышению научной обоснованности и согласованности разрабатываемых документов стратегического планирования.

Большое значение для реализации функции стратегического планирования имеет Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации (далее соответственно – НТР, Прогноз НТР). Данный документ призван определить наиболее перспективные области развития науки и технологий на долгосрочный период, обеспечивающие реализацию конкурентных преимуществ страны. Его положения формируют единую научную основу для разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера.

Следует отметить, что в соответствии с изменениями, внесёнными в 172-ФЗ в феврале 2023 года, в законодательные нормы о правовом статусе и подходах к разработке данного документа были внесены значительные изменения. Так, из статьи 11 172-ФЗ были исключены основные требования к содержательному наполнению Прогноза НТР (в ранее действовавшей редакции закон детально определял структуру документа, в том числе – его обязательные структурные элементы). Помимо этого, полномочия по утверждению Прогноза НТР были переданы от Правительства Российской Федерации к Президенту Российской Федерации[150].

[150] Федеральный закон от 17.02.2023 № 28-ФЗ «О внесении изменения в статью 22 Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации"» // "Собрание законодательства РФ", 20.02.2023, N 8, ст. 1206

Если ранее за его разработку отвечало Минобрнауки России, то теперь – полномочия по подготовке Прогноза НТР были переданы на уровень рабочего органа при Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию – Консультативной группы по научно-технологическому развитию. Именно на неё в соответствии с новым Положением о порядке разработки и корректировки прогноза научно-технологического развития Российской Федерации[151] возлагается ответственность за разработку проекта Прогноза НТР. В свою очередь, Совет при Президенте Российской Федерации по науке и образованию наделён полномочиями по координации и методическому обеспечению разработки Прогноза НТР.

Подобный подход к подготовке документов стратегического планирования является новым для действующего законодательного регулирования. Вместе с тем, он заслуживает внимания с точки зрения повышения роли Президента Российской Федерации и его Администрации в непосредственной подготовке документов стратегического планирования. В консультативную группу по научно-технологическому развитию, на которую возложена разработка Прогноза НТР, помимо представителей Администрации Президента Российской Федерации входят представители ведущих научных учреждений Российской Федерации, а также таких крупнейших российских предприятий, таких как ПАО «Роснефть» и ПАО «Интер РАО»[152], что позволяет сделать вывод о повышении роли представителей научного и делового сообщества в подготовке самого документа.

Рассматривая действующий Прогноз НТР до 2030 года следует отметить, что его содержание сформировано, скорее в прикладной логике – общим образом излагаются ключевые тенденции развития той или иной отрасли экономики, риски её развития, описываются перспективные продукты и перспективные направления научных исследований. При этом отсутствует целостный, резюмирующий взгляд

[151] Указ Президента РФ от 17.08.2023 N 622 "О порядке разработки и корректировки прогноза научно-технологического развития Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 21.08.2023, N 34, ст. 6553

[152] Указ Президента РФ от 15.04.2021 N 220 "О консультативной группе по научно-технологическому развитию" // "Собрание законодательства РФ", 19.04.2021, N 16, ст. 2750

на выявленные тенденции и угрозы – какие конкретно сферы будут выступать ключевыми источниками экономического роста и научного развития, каким будет междисциплинарное и межотраслевое взаимодействие, как развитие соответствующих отраслей будет соотносится с прогнозируемыми в рамках долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации общемировыми макроэкономическими тенденциями при реализации различных сценариев развития. Полагаем, что включение в Прогноз НТР соответствующей информации положительным образом скажется на качестве разрабатываемых в дальнейшем стратегий и программ развития, способствуя приоритизации конкретных целей и направлений управленческого воздействия на общественные отношения.

Кроме того, следует отметить, что одобренный в 2014 году Прогноз НТР до 2030 года ни разу не пересматривался, несмотря на существенное изменение ряда внешних и внутренних условий социально-экономического развития Российской Федерации. В этой связи, представляется, что новому разработчику Прогноза в ближайшее время предстоит значительная работа по подготовке новой редакции документа. При этом, с учетом сложившейся практики, считаем целесообразным включение в 172-ФЗ обязательного требования о периодической актуализации Прогноза НТР, в том числе с учетом изменений долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, чтобы не допустить возможных расхождений в прогнозных оценках ключевых для долгосрочного развития Российской Федерации направлениях работы государственного аппарата.

Переходя к рассмотрению документов, принимаемых в рамках следующего за прогнозированием этапа стратегического планирования – целеполагания, следует, в первую очередь, обратиться к его законодательной дефиниции.

Пункт 4 статьи 3 172-ФЗ определяет целеполагание как определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Обоснованной представляется точка зрения С.А. Старостина, отмечающего, что «размытие» результатов целеполагания за счет включения в его дефиницию

«направлений» и «приоритетов» вряд ли может быть признано оправданным, а ключевым содержанием деятельности в рамках целеполагания является именно определение целей[153].

Именно цели, устанавливаемые на этапе целеполагания, призваны стать базовым связующим звеном, определяющим всю дальнейшую архитектуру документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках следующих этапов стратегического планирования. От их обоснованности и определенности прямо зависит качество и результативность работы органов исполнительной власти по реализации функций в сфере стратегического планирования. В этой связи представляется, что абстрактные «направления» или «приоритеты» не могут и не должны являться результатами целеполагания.

Полагаем, что о направлениях или приоритетах перспективного развития правомерно говорить лишь в контексте рассмотрения таких документов стратегического планирования как доктрины и концепции. Вместе с тем, Закон о стратегическом планировании, не выделяет их в качестве самостоятельной разновидности документов планирования, что, на наш взгляд, является недостатком. Как уже было отмечено, содержание и правовая природа доктрин и концепций существенно отличается от иных документов стратегического планирования, что обуславливает необходимость регламентации их особого места в системе документов стратегического планирования.

Представляется, что наряду с ранее предложенными дефинициями доктрин и концепций, в Законе о стратегическом планировании следует закрепить ключевые разновидности доктринальных и концептуальных документов (в частности, доктринальные документы в сфере безопасности, концептуальные документы в сфере безопасности, концептуальные документы в сфере социально-экономического развития и др.), определив, что они, наряду с прогнозами, являются основой для дальнейшей подготовки документов стратегического планирования, принимаемых в рамках целеполагания.

---

[153] Старостин С.А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестн. Том. гос. ун-та. Право, 2019, № 32, С. 82

На сегодняшний день в соответствии с Главой 4 172-ФЗ, в рамках этапа целеполагания на федеральном уровне принимаются следующие документы стратегического планирования:

- Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
- Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации;
- Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации;
- Документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

Кроме того, в соответствии с Главой 5 172-ФЗ, в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу также разрабатываются Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации, Стратегия пространственного развития Российской Федерации и Стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

Обращает на себя внимание, что к числу документов, принимаемых в рамках целеполагания, отнесены документы, существенно различающиеся как по срокам (от ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации до отраслевых стратегий, которые могут приниматься на 15 и более лет (примером может служить Энергетическая стратегия Российской Федерации 2035 года)), так и по сфере действия (от «общей» Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до, например, Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года, которая относится к одному из отраслевых документов стратегического планирования). Помимо этого, определяемый законодателем перечень документов стратегического планирования, принимаемых в рамках целеполагания, не является закрытым, поскольку содержит две «общие» категории – документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и отраслевые документы планирования.

Всего, согласно информации модуля «Стратегическое планирование» Государственной автоматизированной информационной системы «Управление», по состоянию на январь 2025 г. только на федеральном уровне в Российской Федерации действует более 60 документов стратегического планирования, принятых в рамках целеполагания, каждый из которых содержит десятки различных целей и задач.

На наш взгляд, такое число «целеполагающих» документов, на практике, может приводить к существенному снижению эффективности системы стратегического планирования. Государственный аппарат, функционирующий в режиме реализации конкретных целей и задач, в условиях отсутствия жесткой иерархии таких целей, а также их значительного количества, не может обеспечить эффективное распределение имеющихся ресурсов для их достижения, зачастую подменяя достижение многочисленных разрозненных «стратегических целей» результатами текущей деятельности.

В этой связи жизненно важным для эффективного функционирования системы долгосрочного планирования является выстраивание четкой иерархии синхронизированных целей, ответственность за достижение которых возложена на государственный аппарат[154]. Как отмечает М.П. Петров, «начальным моментом в разработке системы стратегического управления должен быть строгий порядок издания органами исполнительной власти документов программно-политического и (или) правового целеориентирующего содержания, предусматривающий запрет действия нескольких подзаконных актов подобного правового характера на ведомственном уровне»[155].

Полагаем, что в целях максимизации управленческого потенциала, логика построения системы документов стратегического планирования должна строиться

---

[154] Добкин, А. Г. О системе документов, принимаемых в рамках целеполагания при осуществлении стратегического планирования на федеральном уровне // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 74

[155] Петров М.П. Система стратегического управления в институциональном механизме обеспечения эффективности исполнительной власти современной России // Вестник ПАГС. 2011. № 3. С. 45

по «пирамидальному» принципу, основываясь на принципе декомпозиции «верхнеуровневых» целей, выражающемся в последовательной детализации целей, определяемых на высшем уровне, в рамках документов стратегического планирования более низкого уровня. На условной вершине этой системы должно быть ограниченное количество стратегических целей, последовательность движения к которым должна определяться, в дальнейшем, в принимаемых планах и программах. Исходим из того, что именно такой подход должен быть положен в основу архитектуры документов стратегического планирования, формирование которой предусмотрено Основами государственной политики.

Представляется, что ключевым средством формирования такой системы актов 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 «верхнеуровнеых» целей;

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

Первым шагом в формировании подобной иерархии стало принятие, так называемых «майских» указов Президента Российской Федерации (Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 594, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606), которые, не являясь, формально

документами стратегического планирования (согласно действующей редакции 172-ФЗ, не относящей соответствующие акты Президента Российской Федерации в перечень документов стратегического планирования), устанавливают однозначные цели, достижение которых является первоочередными для всех органов государственной власти. При этом, в отличие от ряда иных документов стратегического планирования, принимаемых в рамках целеполагания, достижение национальных целей, определенных «майскими» указами Президента Российской Федерации, постоянно контролируется, а недостаточные результаты их реализации, на практике, являются основаниями для применения мер политической ответственности.

Логическим развитием системы долгосрочных целей, определяемых в рамках «майских» указов стали Указы Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»[156] (далее – Указ № 474), а также от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»[157] (далее – Указ № 309).

Указ № 309, формально, не отнесенный 172-ФЗ к числу документов стратегического планирования, устанавливает конкретные стратегические цели, дополняя их количественными показателями, характеризующими процесс достижения. Более того, он прямо устанавливает обязанность Правительства Российской Федерации:

1) Обеспечить приведение всех его актов в соответствие с определяемыми целями;

2) Разработать и представить на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам

---

[156] Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // "Собрание законодательства РФ", 27.07.2020, N 30, ст. 4884

[157] 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

единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года.

Помимо этого, Указ № 309 предписывает приоритетное финансирование достижения поставленных целей в рамках разрабатываемых проектов федерального бюджета, фактически, увязывая разрабатываемы документы в сфере финансового планирования с определяемыми национальными целями. Подобное указание прямо дополняет, фактически, отсутствующий в Законе о стратегическом планировании блок «ресурсной» основы стратегического планирования.

Представляется, что сложившаяся ситуация является ярким примером «опережающего» подзаконного правотворчества, когда при объективной необходимости повышения эффективности организации деятельности органов исполнительной власти, в условиях громоздкой и непоследовательной системы стратегического планирования, установленной 172-ФЗ, на уровне подзаконных актов выстраивается, формально, параллельная система, устраняющая проблемы и неопределенности действующего законодательства[158]. К сожалению, как никогда верными, применительно к текущему положению дел, является характеристика Ю.А. Тихомирова - «законы нередко служат запоздалым оформлением принятых решений, а не мощным средством опережающего воздействия на общественные процессы»[159].

Следует отметить, что, в значительной мере, сложившаяся на практике проблемная ситуация обусловлена отсутствием до настоящего момента в Российской Федерации базового правового акта стратегического планирования, принимаемого в рамках целеполагания в социально-экономической сфере – Стратегии социально-экономического развития. Согласно статье 16 172-ФЗ Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается каждые шесть лет на период, не превышающий периода, на

---

[158] Добкин, А. Г. О системе документов, принимаемых в рамках целеполагания при осуществлении стратегического планирования на федеральном уровне // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 76

[159] Тихомиров Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника, 2015, № 9. С. 49

который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, совместно с другими участниками стратегического планирования и утверждается Правительством Российской Федерации.

Указанный акт совместно со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, является прообразом «верхнеуровневых» документов стратегического планирования в сфере целеполагания на федеральном уровне. Вместе с тем, несмотря на то, что первая редакция Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (принятой в соответствии с требованиями Закона о стратегическом планировании) была утверждена ещё в конце 2015 г. (Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683[160]), Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации по-прежнему находится в разработке.

Представляется, что в случае её принятия и интеграции в неё ключевых целей, определенных Президентом Российской Федерации в «майских» указах, именно она должна стать актом, определяющим стратегические цели в социально-экономической сфере, которые должны реализовываться в рамках последующих этапов целеполагания и детализироваться в отраслевых документах стратегического планирования.

Рассматривая вопрос о роли Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, нельзя не обратить внимание на то, как в действующем законодательстве урегулированы вопросы её подготовки и, в первую очередь, координации работы уполномоченных органов по разработке её содержательного наполнения.

---

[160] Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 04.01.2016, N 1 (часть II), ст. 21

В соответствии с Порядком разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития Российской Федерации[161], такая координация обеспечивается за счёт последовательной реализации следующих мероприятий:

1. Минэкономразвития России (являющееся федеральным органом исполнительной власти, ответственным за разработку данной стратегии) направляет участникам разработки стратегии запрос о представлении сведений, необходимых для подготовки проекта стратегии;

2. Участники разработки стратегии в течение 2 месяцев со дня направления данного запроса представляют в Минэкономразвития России сведения по форме, утверждаемой Минэкономразвития России;

3. Минэкономразвития России на основе сведений, поступивших в рамках реализации 1 и 2 этапа, разрабатывает проект стратегии в срок, не превышающий 10 месяцев со дня начала её разработки.

Представляется, что разработка Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, определяющей цели и приоритеты развития государства на ближайшие шесть лет посредством простой заочной обработки позиций всех «участников разработки», сформированных в предельно короткие сроки (всего два месяца), явно не соответствует роли и масштабу данного документа. Неслучайным является то, что разработка данного акта, несмотря на требования Порядка, фактически, ведётся уже более 9 лет[162].

Основным последствием длительного отсутствия «верхнеуровнего» документа стратегического планирования, принимаемого в рамках целеполагания в социально-экономической сфере, стала попытка его подмены продуктами ведомственного нормотворчества – отраслевыми стратегиями. Согласно статье 19 172-ФЗ отраслевые документы стратегического планирования Российской

---

[161] Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 N 823 "Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 24.08.2015, N 34, ст. 4895

[162] Первая информация о начале её разработки датируется 2015 г. - Началась разработка Стратегии социально-экономического развития страны до 2030 года // https://www.garant.ru/news/665801/

Федерации являются документами, определяющими развитие определенной сферы или отрасли экономики.

В период до принятия Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации органами исполнительной власти уже было принято 60[163] отраслевых стратегий, не объединенных общими целями, основанных на различных подходах к содержательному наполнению и масштабам определяемых целей.

Значительный диссонанс в работу по подготовке отраслевых стратегий вносит непоследовательность законодательного регулирования, которое, формально относя их к документам целеполагания, допускает наполнение их конкретными плановыми и программными элементами. Так, пунктом 8 статьи 19 172-ФЗ предусматривается, что отраслевая стратегия может включать в себя конкретный план мероприятий по её реализации. Как верно отмечает Д.А. Плеханов, «ни Закон о стратегическом планировании, ни нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность федеральных органов исполнительной власти, не содержат конкретных требований к разработке отраслевых документов стратегического планирования. Поэтому даже составление полного перечня отраслевых стратегий, разрабатываемых в России, вызывает серьезные затруднения»[164].

Помимо этого, следует отметить, что Закон о стратегическом планировании (пункт 9 статьи 19 172-ФЗ) прямо устанавливает, что для каждого отраслевого документа стратегического планирования, разработчик (федеральный орган исполнительной власти) самостоятельно разрабатывает методологическое обеспечение, что, на практике, создает предпосылки для существенного расхождения целей, определяемых в различных документах.

Ярким примером ситуации, складывающейся в сфере отраслевых стратегий может служить, например, параллельное существование самостоятельных

---

[163] Согласно информации модуля «Стратегическое планирование» Государственной автоматизированной информационной системы «Управление»

[164] Плеханов Д.А. Обзор отраслевых документов стратегического планирования в России // ЭКО, 2016, № 2 (500), С. 126

Стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2017 г. № 1455-р[165]) и Стратегии развития экспорта в отрасли сельскохозяйственного машиностроения на период до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2017 г. № 1876-р[166]). При этом первым документом, в качестве одной из целей, определяется «увеличение экспорта российской продукции отрасли сельскохозяйственного машиностроения к 2030 году примерно до 100 млрд. рублей» (Раздел VI Стратегии), а целевым индикатором успешного выполнения второго документа является увеличение объема экспорта сельскохозяйственной техники к 2025 г. до 30 млрд. руб. Учитывая, что ежегодный индекс производства продукции сельскохозяйственного машиностроения с 2026 по 2030 гг., согласно первому документу, должен составлять 106%, неясными являются источники роста объемов экспорта данной продукции более чем в 3 раза.

Описанный пример носит неединичный характер – различными федеральными органами исполнительной власти за время действия 172-ФЗ разработаны отраслевые документы стратегического планирования, реализуемые, фактически, в рамках одной отрасли, различающиеся по срокам, целевым ориентирам, а также разработчикам и ответственным исполнителям. Например, на сегодняшний день одновременно действуют разработанные соответственно Минздравом России, Минэкономразвития России и Минкавказом России Стратегия развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года и Стратегия развития туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа до 2035 года.

---

[165] Распоряжение Правительства РФ от 07.07.2017 № 1455-р «Об утверждении Стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 года» // "Собрание законодательства РФ", 17.07.2017, N 29, ст. 4413

[166] Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2017 № 1876-р «Об утверждении Стратегии развития экспорта в отрасли сельскохозяйственного машиностроения на период до 2025 года» // "Собрание законодательства РФ", 11.09.2017, N 37, ст. 5548

В целом, видится, что само существование такой категории как отраслевые стратегии (в качестве элемента системы стратегического планирования) в текущем виде является достаточно спорным, поскольку стратегические цели государства, а также меры по их достижению носят, как правило, комплексный, межотраслевой характер и вряд ли могут определяться на уровне профильных отраслевых ведомств. Роль документов, разрабатываемых принимаемых на уровне федеральных органов исполнительной власти должна, скорее, заключаться в том, чтобы определить, действия конкретных отраслей экономики по реализации «верхнеуровневых» целей и задач. Вместе с тем, такой статус не закреплен законодательно, а практика, в условиях отсутствия четкого регулирования подходов к подготовке отраслевых стратегий, идёт по пути использования данных видов актов для решения ведомственных целей и задач[167].

Таким образом, то, что сейчас утверждается в качестве «отраслевых стратегий», правильнее, в зависимости от содержания каждого конкретного документа, разрабатывать и утверждать либо в форме программных документов (т.е. плана деятельности отрасли по достижению стратегических целей, определенных на более высоком уровне управления), либо документов концептуальных, определяющих лишь систему взглядов на долгосрочное развитие соответствующей сферы экономических отношений.

За рассмотренными этапами стратегического планирования следуют этапы планирования и программирования, в рамках которых определённые ранее цели и задачи, с учётом результатов прогнозирования, находят практическое выражение в виде целевых показателей и конкретных задач деятельности федеральных органов исполнительной власти и отдельных организаций.

В соответствии с пунктами 6 и 7 статьи 3 172-ФЗ под планированием понимается «деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов

[167] Добкин, А.Г. О контроле и ответственности в сфере стратегического планирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6(82). С. 175

исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, а под программированием деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания».

В соответствии с подпунктом 4 пункта 3 статьи 11 172-ФЗ к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования на федеральном уровне относятся:

- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации;
- Национальные проекты;
- Государственные программы Российской Федерации;
- Государственная программа вооружения;
- Схемы территориального планирования Российской Федерации;
- Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Ключевым документом, принимаемым в рамках планирования на федеральном уровне являются Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации (далее – ОНДП)[168]. ОНДП являются документом стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования на федеральном уровне, «определяющим целевое состояние социально-экономического развития Российской Федерации и необходимые для

[168] «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС Консультант-плюс

его достижения приоритеты и задачи Правительства Российской Федерации». Они разрабатываются на 6 лет с учетом положений ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии национальной безопасности Российской Федерации и прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный периоды.

В соответствии с действующей редакцией ОНДП, утвержденной Правительством 29 сентября 2018 г., деятельность Правительства Российской Федерации на период до 2024 года должна быть направлена на достижение национальных целей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[169] (далее – Указ № 204).

Структура Документа состоит из двух разделов – первого, воспроизводящего национальные цели, определенные п. 1 Указа № 204 (пункт утратил силу с принятием 21 июля 2020 г. Указа № 474), а также определяющего членов Правительства Российской Федерации, ответственных за их достижение (при этом в их состав не вносились изменения, несмотря на сменившийся в 2020 г. состав Правительства Российской Федерации). Помимо этого, в указанном разделе дается оценка текущего состояния, а также определяются механизмы, действия и ключевые программы и проекты, направленные на достижение поставленных целей.

Следует отметить, что положения ОНДП в данной части, в значительной мере, носят декларативный характер и скорее, несут программно-политический, нежели организационно-управленческий потенциал.

---

[169] Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // "Собрание законодательства РФ", 14.05.2018, N 20, ст. 2817

Так, например, ключевые действия, направленные на реализацию Цели № 2 «Улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно» сформулированы как:

«Будет осуществлена модернизация строительной отрасли, расширены механизмы финансирования и государственной поддержки жилищного строительства, сокращен непригодный для проживания и аварийный жилищный фонд».

Не менее общие положения содержит Раздел 2 ОНДП – «Меры государственной политики по достижению национальных целей развития», которые содержат конкретные меры в отраслевом разделе. Например, в качестве одной из «мер государственной политики» в сфере государственной и гражданской службы (подраздел 6.4) предусматривается «создание электронной государственной службы посредством внедрения федеральной государственной информационной системы в области государственной службы; внедрение современных кадровых технологий на гражданской службе в целях ее эффективного функционирования».

Наименования некоторых подразделов Раздела 2 и вовсе вызывает вопросы с точки юридической техники. Примером тому может служить подраздел 6.7 «Декриминализация предпринимательской деятельности и совершенствование уголовно-исполнительной системы»

Следует отметить, что наряду с общим и достаточно абстрактным подходом к формированию ОНДП, его положения не предусматривают промежуточных целей и задач, которые позволили бы оценить ход его реализации. Так, в ОНДП с 2018 г., несмотря на существенное изменение экономических условий, не было внесено ни одного изменения.

В целом, характеризуя действующие Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, необходимо отметить, что в данном акте, содержательно, больше «основных направлений», нежели конкретных планов и задач в сфере практической деятельности Правительства. Положения ОНДП являются менее конкретными, нежели даже положения Указа № 204,

план действий по реализации которого, они должны предусматривать. Представляется, что такой подход к формированию данного акта не в полной мере соответствует его роли и месту в системе стратегического планирования.

ОНДП, название которых, возможно, следовало бы изменить на Стратегический план деятельности Правительства Российской Федерации (исходя из их ключевой роли среди документов планирования на федеральном уровне), должны исходить из системного видения всех сфер государственного управления и общественных отношений, за развитие которых отвечает Правительство Российской Федерации, предусматривая исчерпывающий комплекс целей, задач и мероприятий, которые должны быть реализованы Правительством Российской Федерации в плановый период. При этом это не должны быть абстрактные направления, а конкретные цели и задачи, мобилизующие и ориентирующие всю управленческую систему на их решение.

Следует отметить, что принятый в 2020 г. Указ № 474[170] предусматривает иной, нежели Указ № 204 перечень национальных целей и задач. Согласно его требованиям, Правительству надлежало до 30 октября 2020 г. привести все свои акты в соответствие с новыми целями и задачами.

Надеемся, что при дальнейшей доработке ОНДП в соответствии с новыми целями и задачами, определенными Президентом Российской Федерации (во вновь принятом в 2024 году Указе № 309), Правительством Российской Федерации будет доработан и подход к формированию самих ОНДП, учитывая потребности управленческой системы в конкретных и однозначных управленческих сигналах, ориентирующих на практическую деятельность в условиях четко определенных целей и задач. Как было отмечено авторами Аналитического доклада, подготовленного в 2018 г. в качестве предложений к разрабатываемым тогда ОНДП, «Требуется перейти от практики мало согласованных между собой

[170] Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // "Собрание законодательства РФ", 27.07.2020, N 30, ст. 4884

действий ситуационного реагирования к реализации комплексной политики в рамках единой экономической стратегии»[171].

Полагаем, что прообразом такого комплексного акта может служить Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 23 сентября 2020 г. (протокол № 36, раздел VII) № П13-60855 от 2 октября 2020 г.). Данный документ, содержащий более 500 конкретных связанных мероприятий, фиксирующий конкретных ответственных исполнителей, требуемые финансовые затраты и сроки их исполнения, обладает значительно более высоким управленческим потенциалом, нежели ОНДП, а его реализация четко увязана с достижением конкретного нового качества развития отраслей экономики и общественной жизни.

Представляется, что принятие Общенационального плана можно рассматривать в качестве ещё одного проявления «опережающего правотворчества» (наряду с принятием «майских указов» Президента Российской Федерации), выходящего за рамки 172-ФЗ, направленного, на практическое решение задач повышения эффективности планирования деятельности органов государственного управления в условиях громоздкого и недостаточно эффективного инструментария, предусмотренного 172-ФЗ.

Следует отметить, что по состоянию на январь 2025 года, ОНДП, утвержденные в 2018 году, так и не были обновлены, в том числе, с учётом новых целей и задач, определенных Указами № 474 и № 309.

---

[171] Ивантер В. В., Порфирьев Б. Н., Сорокин Д. Е., Эскиндаров М. А., Масленников В. В., Широв А. А., Абдикеев Н. М., Абрамова М. А., Богачев Ю. С., Гончаренко Л. И., Говтвань О. Дж., Гусев М. С., Дубова С. Е., Ершов М. В., Зубец А. Н., Колпаков А. Ю., Ксенофонтов М. Н., Кувалин Д. Б., Михеева Н. Н., Моисеев А. К., Потапенко В. В., Солянникова С. П., Строев П. В., Толкачев С. А., Узяков М. Н., Федотова М. А. Как придать импульс развитию российской экономики: приоритеты действий (предложения к Основным направлениям деятельности Правительства РФ до 2024 г.) // Финансы: теория и практика. 2018. С. 13

Вместе с тем, Правительством Российской Федерации, в 2021 году во исполнение обозначенного Указа Президента Российской Федерации был утверждён ещё один непоименованный в 172-ФЗ документ стратегического планирования – «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 года № 6765-р), структура которого, в значительной мере, сходна с ОНДП.

Утвержденный Единый план стал важным шагом в развитии национальной системы стратегического планирования.

Ключевыми новациями документа стали:

- положения о формировании цифровой среды мониторинга и контроля реализации Единого плана, а также его ежегодной актуализации, с учетом хода достижения заданных целевых показателей;

- нормы о взаимодействии в ходе достижения показателей Единого плана с широким кругом заинтересованных сторон - бизнесом, экспертным сообществом, общественными организациями и др.;

- указание на вовлеченность в достижение целей Единого плана субъектов Российской Федерации и попытка регламентации привлечения к его реализации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- нормы о персональной ответственности должностных лиц Правительства Российской Федерации за достижение показателей Единого плана.

Вместе с тем, указанные нормы сконцентрированы во вводной части Единого плана 2021 г., а порядок их практической реализации в его дальнейших положениях или подзаконных нормативных правовых актах не детализирован. В этой связи вопрос о том, как именно они должны реализовываться на практике, однозначно не урегулирован

Схожие подходы нашли своё отражение в Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года, который был утверждён во исполнение Указа № 309

Председателем Правительства Российской Федерации (в декабре 2024 г.). В то же время, обращает на себя внимание, что Единый план 2024 года не был утверждён в форме правового акта Правительства Российской Федерации (соответствующий документ был утверждён лишь резолюцией Председателя Правительства Российской Федерации). Подобный подход к утверждению ключевого элемента реализации стратегических целей Российской Федерации представляется недостаточным для практической координации действий его участников. С формально-юридической точки зрения, его юридическая сила ниже отраслевых стратегий и даже государственных программ (которые утверждаются постановлениями Правительства Российской Федерации).

В целом, полагаем, что важные для развития системы стратегического планирования механизмы, впервые закрепленные в Единых планах, заслуживают имплементации непосредственно в нормы 172-ФЗ и распространения не только на один из актов Правительства Российской Федерации, а на все документы стратегического планирования, определяющие цели и задачи долгосрочного развития. При этом, должны быть единообразно урегулированы правовые формы их реализации – например, создание единого портала для мониторинга достижения показателей документов стратегического планирования, регламентация порядка взаимодействия с заинтересованными хозяйствующими субъектами при реализации положений документов стратегического планирования и т.д.

Не менее примечательным является подход к содержательному наполнению непосредственно «целевой» части Единого плана. В отличие от ОНДП, в его положениях предпринята попытка «увязки» целевых показателей, определенных Указом № 474 с конкретными документами стратегического планирования – государственными программами, национальными и федеральными проектами. Вместе с тем, в значительной мере, эта «увязка» носит учетный характер – закрепляя, что те или иные цели и задачи, определенные Указом № 474 реализуются в рамках ранее принятых документов стратегического планирования более низкого уровня. Схожий подход предусмотрен и в Едином плане 2024 года. То есть, на практике, достижение вновь поставленных целей связывается с уже

реализуемыми документами, многие из которых были утверждены ещё до принятия Единых планов и Указов № 474 и № 309. Такой подход, без обязательной «синхронизации» показателей программно-плановых документов более низкого уровня с целевыми ориентирами «майского указа» и Единого плана, может привести к утрате ими необходимого управленческого потенциала.

Представляется, что в рамках дальнейшего совершенствования положений 172-ФЗ, необходимо однозначно закрепить правовой статус Единых планов по достижению национальных целей развития Российской Федерации, обеспечивающий обязательность выполнения его требований для всех участников, ответственных за его реализацию (в форме правового акта Правительства Российской Федерации).

Следующим документом планирования, принимаемым в рамках этапа планирования, являются планы деятельности органов исполнительной власти.

В соответствии со статьей 31 172-ФЗ «план деятельности федерального органа исполнительной власти разрабатывается на шесть лет, с учетом положений ОНДП, в целях организации деятельности федерального органа исполнительной власти по реализации документов стратегического планирования, по которым он выступает в качестве исполнителя или соисполнителя, и содержит цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты соответствующей деятельности».

172-ФЗ отводит планам деятельности федеральных органов исполнительной власти ключевую роль в организационно-управленческом механизме практической реализации стратегических целей и задач Российской Федерации. Включению в них подлежат все стратегические цели, задачи и мероприятия, ответственным за реализацию которых является ФОИВ. Такой подход закреплен и в Правилах разработки планов деятельности, утвержденных Правительством Российской Федерации[172], устанавливающих, что первоочередной целью подготовки планов

[172] Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. N 1449 "О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов

служит «определение приоритетов деятельности федерального органа исполнительной власти на среднесрочный период и их сопряжение с целеполаганием документов стратегического планирования, по которым федеральный орган исполнительной власти является ответственным исполнителем или соисполнителем»[173].

Именно планы деятельности федеральных органов исполнительной власти должны служить индикатором вовлеченности органов исполнительной власти в достижение стратегических целей и задач, а итоги их реализации – одним из ключевых инструментов оценки результативности «стратегической» работы конкретного органа.

В контексте изложенных теоретических и нормативных положений заслуживает внимания отчет Счетной Палаты Российской Федерации, в котором были отражены результаты аудита формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации в 2017-2019 годах.

Основные результаты аудита неутешительны:

1. «Ни один из утвержденных планов деятельности ФОИВ на 2017–2019 годы не соответствует требованиям, предъявляемым к таким документам стратегического планирования;

2. В планы деятельности ФОИВ включено только 26 % показателей госпрограмм и подпрограмм, за достижение которых отвечают соответствующие органы. Из показателей национальных и федеральных проектов в планах учтено 55 %;

деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 2016, N 1, ст. 254

[173] Старостин С.А., Добкин А.Г. О планах деятельности федеральных органов исполнительной власти как документах стратегического планирования // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2021. – № 41 С. 77-85

3. В 2017 и 2018 годах не достигнут каждый пятый показатель деятельности ФОИВ, за тот же период ни один ФОИВ не смог достичь плановых значений всех показателей деятельности» [174].

Следует отметить, что недостаточная эффективность планов деятельности как организационно-управленческого документа подтверждается и результатами проведенного анкетирования, в ходе которого более четверти опрошенных федеральных государственных гражданских служащих (40 из 140 респондентов (28,6%)) указали, что не осведомлены о планах деятельности, действующих в их государственном органе. Представляется, что многие из выводов Счётной палаты, сделанных в ходе указанного аудита, сохраняют свою актуальность и по сей день. Значительно число планов деятельности ФОИВ по-прежнему формируется по принципу «сборки» текущих ведомственных задач, и не содержит мероприятий, направленных на достижение целей и задач, определяемых в документах стратегического планирования более высокого уровня.

Как представляется, причина такой ситуации связана в первую очередь с подходом к формированию планов, а также контролю за их реализацией, заложенном в действующем законодательстве.

На сегодняшний день подготовка и утверждение планов осуществляется ФОИВ на «децентрализованной» основе (т.е. без контроля или согласования со стороны вышестоящих органов исполнительной власти). В соответствии с пунктом 13 Правил, планы являются внутриведомственным актом, утверждаемым руководителем федерального органа исполнительной власти. Он же, как правило, обеспечивает текущий контроль за их реализацией.

Основной формой внешнего контроля за формированием планов является их направление после утверждения в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и Минфин России, а за достижением определенных в

[174] Отчет Счетной Палаты Российской Федерации – Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» // Бюллетень Счетной палаты №1 (266), 2020 г.

них целей и задач – направление ежегодного доклада в Минэкономразвития России и Минфин России (в соответствии с пунктами 14 и 19 Правил).

Минэкономразвития России же, на основании представленных сведений представляет «сводный» доклад в Правительство Российской Федерации (пункт 20 Правил).

Как отмечается Счетной Палатой Российской Федерации, представляемые «сводные» доклады носят формальный характер. Они «не содержат оценку и анализ причин недостижения целей и показателей и не могут быть использованы в качестве инструмента принятия управленческих решений»[175]. Отдельно подчеркивается отсутствие «обратной связи» Правительства по результатам рассмотрения представляемых докладов[176].

Таким образом, действующий механизм реализации планов деятельности имеет больше общего с информированием, чем со стратегическим планированием[177].

Представляется, что ключевой мерой, которая позволит качественно изменить ситуацию, должно стать повышение правового статуса планов деятельности ФОИВ, а также усиление контроля за их содержанием и исполнением. Это, на наш взгляд, может быть достигнуто при передаче полномочий по утверждению Планов и контролю за их исполнением на уровень Правительства Российской Федерации[178].

Такое перераспределение полномочий предполагает не только формальное усиление «внешнего» контроля за формированием и реализацией планов, но и качественное повышение уровня координации их подготовки и реализации. Все показатели планов деятельности должны быть систематизированы и в полном

---

[175] Там же С. 36

[176] Там же С. 36

[177] Старостин С.А., Добкин А.Г. О планах деятельности федеральных органов исполнительной власти как документах стратегического планирования // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2021. – № 41 С. 81

[178] Старостин С.А., Добкин А.Г. О планах деятельности федеральных органов исполнительной власти как документах стратегического планирования // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2021. – № 41 С. 82

объеме оцифрованы (по единой методологии), за каждый из них должны быть определены ответственные руководители, несущие, в том числе дисциплинарную ответственность за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

При этом, «централизация» работы по формированию Планов деятельности должна внести существенный вклад в повышение системности архитектуры документов стратегического планирования в целом. Планы деятельности ФОИВ, являющихся ответственными исполнителями стратегических целей и задач, должны стать документом «последней мили», связывающим «верхнеуровневые» стратегические цели с практической деятельностью конкретных ФОИВ и их структурных подразделений. Именно планы деятельности ФОИВ призваны давать однозначный ответ на то, каким образом и в какие сроки будут реализованы стратегические ориентиры, определенные на федеральном уровне, в рамках всего массива документов стратегического планирования, в преломлении практической деятельности конкретного органа исполнительной власти. Интеграция соответствующих показателей в Планы деятельности, их детализация позволит проследить процесс реализации «верхнеуровневых» стратегических целей до конкретных действий отдельных подразделений государственного аппарата. На наш взгляд, подобный системный подход позволит, в числе прочего, вовремя фиксировать риски недостижения тех или иных стратегических показателей и заблаговременно предпринимать необходимые меры[179].

Подводя итог изложенному, необходимо отметить, что реальная роль планов деятельности федеральных органов исполнительной власти в системе документов стратегического планирования, на сегодняшний день, недостаточна. Передача вопросов их подготовки и контроля за достижением соответствующих стратегических показателей на уровень самих органов исполнительной власти, в условиях недостаточности внешнего контроля за данным процессом, приводит к утрате ими управленческого потенциала, лишая государственный аппарат важного механизма координации работы в сфере стратегического планирования.

[179] См. там же

Представляется необходимым качественный пересмотр подходов к содержанию планов деятельности ФОИВ – закрепление требований об обязательном отражении в них мероприятий, обеспечивающих достижение и реализацию всех стратегических целей и задач, за выполнение которых отвечает соответствующий ФОИВ, с передачей полномочий по утверждению планов деятельности ФОИВ на уровень Правительства Российской Федерации[180].

Переходя от рассмотрения документов, принимаемых в рамках планирования к «программным» документам стратегического планирования, необходимо отметить, что последние являются наиболее близким к текущей организационно-управленческой деятельности органов исполнительным власти. Это связано с тем, что государственные программы являются ключевым механизмом не только стратегического, но и бюджетного планирования – в рамках них распределяется более 75% расходов федерального бюджета.

В соответствии со статьей 28 172-ФЗ «государственные программы Российской Федерации разрабатываются федеральными органами исполнительной власти для достижения национальных целей развития Российской Федерации, приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации».

Именно государственные программы являются основным механизмом практической реализации целей и задач, поставленных и уточнённых в результате предшествующих этапов стратегического планирования. В них содержится комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных

[180] См. там же

функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

На сегодняшний день в Российской Федерации утверждено 50 государственных программ, предусматривающих реализацию мероприятий по развитию всех сфер жизни общества и государственного управления – начиная от физической культуры и спорта и заканчивая внешнеэкономической деятельностью.

Государственные программы являются одним из наиболее динамично развивающихся практических инструментов реализации стратегического планирования. Так, именно государственные программы стали первым документом стратегического планирования, нормативным требованием к которому стало указание взаимосвязи с национальными целями, определяемыми в «майских указах» Президента Российской Федерации.

Согласно требованиям, установленным Правительством Российской Федерации в 2021 году[181], государственные программы в обязательном порядке должны включать «стратегические приоритеты», к числу которых отнесены:

- «оценка текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности;

- описание приоритетов и целей государственной политики в сфере реализации государственной программы;

- задачи государственного управления и обеспечения национальной безопасности, способы их эффективного решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного управления;

- задачи, определенные в соответствии с национальными целями;

- задачи обеспечения достижения показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав приоритетных территорий».

---

[181] Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 N 786 (ред. от 30.05.2024) "О системе управления государственными программами Российской Федерации" (вместе с "Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации") // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 28.05.2021, N 0001202105280009

Фактически, в государственные программы, на подзаконном уровне был включен отдельный компонент стратегического целеполагания. При этом, согласно Методическим рекомендациям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации[182], указанный раздел должен включать не только стратегические цели и задачи, но и прогноз развития сферы реализации государственной программы. Таким образом, в рамках государственных программ, де-факто, сосредотачиваются элементы, которые должны формироваться не только в рамках стратегического программирования, но и в рамках целеполагания и прогнозирования.

В то же время, требование по отражению в стратегических приоритетах государственной программы национальных целей развития и иных стратегических целей, определённых в актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сформулировано достаточно мягко – устанавливается, что соответствующий раздел государственных программ должен «учитывать» национальные цели, а также цели и задачи, определённые документами стратегического планирования.

Следует подчеркнуть, что стратегические приоритеты государственной программы, в отличие от, например, паспорта государственной программы, подлежат утверждению постановлением Правительства Российской Федерации (в то время как паспорт утверждается протокольным решением Правительства Российской Федерации).

Ключевым управленческим элементом государственной программы, раскрывающим основные параметры механизма её реализации, является паспорт государственной программы – документ, включающий непосредственные цели и показатели реализации государственной программы в разбивке по годам, информацию о её исполнителях, перечень структурных элементов государственной программы с указанием ключевых задач и кратким описанием

[182] Приказ Минэкономразвития России от 17.08.2021 N 500 "Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru

ожидаемых эффектов от их реализации, а также сведения о необходимых объемах финансирования.

В то же время, императивное требование об обеспечении прямой взаимосвязи Паспорта государственной программы (и, соответственно, целей и задач реализации государственной программы, определяемых в нём) и целей и задач, устанавливаемых в документах стратегического планирования в правовых актах, регламентирующих подготовку соответствующего раздела государственных программ не закреплено. Согласно Методическим рекомендациям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, «цели государственных программ могут включать указание на национальные цели или достижение показателей национальных целей, в том числе уточненные в соответствии со сферой реализации государственной программы». Полагаем, что указанное требование должно быть сформулировано более императивно – «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».

Государственная программа в качестве структурных элементов может содержать федеральные проекты, ведомственные проекты, а также комплексы процессных мероприятий, которые призваны детализировать необходимые мероприятия, подлежащие реализации исполнителями.

Заслуживает внимания и особый порядок управления реализацией государственных программ. Для каждой государственной программы Правительством Российской Федерации определяется куратор (профильный заместитель Председателя Правительства Российской Федерации) и формируется управляющий совет государственной программы (комплексной программы). К его полномочиям отнесена координация реализации государственной программы, контроль её реализации, а также принятие решений о внесении в неё изменений, в том числе, в части финансового обеспечения. Создание подобного

рабочего органа позволяет значительно повысить оперативность принятия управленческих решений по вопросам реализации государственных программ.

В рамках данной работы вряд ли возможно детально рассмотреть содержательное наполнение всех действующих государственных программ. Вместе с тем, в контексте их рассмотрения в качестве элемента системы государственного стратегического планирования важно подчеркнуть двойственную природу их формирования и реализации – в качестве документов бюджетного планирования (в рамках которого распределяется основная часть федерального бюджета), и в качестве документов стратегического планирования.

Важный шаг к усилению стратегического компонента государственных программ был сделан в 2021 году с дифференциацией в их составе «процессных» (т.е. реализуемых в текущем режиме) и «проектных» (т.е. перспективных, стратегических) мероприятий, которые, как представляется, и должны включать основные мероприятия, направленные на достижение стратегических целей и задач, а также установлением требований по отражению в государственных программах отдельного блока «стратегических приоритетов».

В то же время следует подчеркнуть, что 172-ФЗ не установлено императивное требование о включении в профильные государственные программы исчерпывающего перечня мероприятий, обеспечивающего достижение стратегических целей в соответствующей сфере. Практически все заключения Счетной палаты Российской Федерации, принимаемые в ходе принятия, либо рассмотрения результатов исполнения федерального бюджета прямо указывают на рассинхронизацию положений государственных программ с вышестоящими документами стратегического планирования. Так, 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)» отмечает, что представленные проекты паспортов (государственных программ, прим. автора) содержат отдельные недостатки в части определения целей, задач, ожидаемых результатов реализации и целевых показателей госпрограмм: цели, задачи, показатели по ряду госпрограмм не взаимоувязаны, не в полной мере

соответствуют целям, задачам, показателям документов стратегического планирования в соответствующей сфере деятельности, указам Президента Российской Федерации[183].

По экспертной оценке Счетной палаты Российской Федерации, 31 из 50 госпрограмм (62 % общего количества госпрограмм) в той или иной степени не соответствуют документам стратегического планирования[184]. Как отмечается Счетной палатой, значительное количество показателей принятых программ не способствует концентрации государственных ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе и эффективному управлению госпрограммами, а также не позволяет осуществлять полноценный контроль за их реализацией и принимать управленческие решения.

Кроме того, следует подчеркнуть, что смешение «процессного» и «проектного» (стратегического) компонента в рамках одного документа создает риски применения «процессного» подхода к оценке реализации стратегических задач. Примером таких проявлений может служить распространяющаяся практика оценки достижения стратегических национальных целей на основе объемов освоения выделенных бюджетных ассигнований (что может сформировать негативный управленческий стимул для ответственных исполнителей документов стратегического планирования).

Обозначенные риски усиливает незавершенность «промежуточного» звена документов стратегического планирования, детализирующего долгосрочные цели развития государства и общества, определяемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Ввиду непринятия до настоящего момента указанных документов стратегического планирования (и в первую очередь – Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации), подлежащих разработке в рамках целеполагания, стратегические цели

---

[183] 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

[184] См. там же

и задачи нередко определяются и детализируются непосредственно в рамках государственных программ, что упрощает их пересмотр, который, в таком случае, может быть реализован в формате «рутинной» корректировки в ходе ежегодного бюджетного цикла.

Следует согласиться с позицией О.В. Болтиновой, что планирование должно предшествовать непосредственному составлению проекта бюджета[185]. На наш взгляд, между общими целевыми установками, определяемыми в документах Президента Российской Федерации и задачами, которые находят своё отражение в документах бюджетного планирования, должны формулироваться конкретные измеримые и контролируемые ориентиры стратегического развития, на достижение которых и должны распределяться бюджетные ассигнования. Расщепление таких целей по многочисленным государственным программам (и ещё более многочисленным федеральным и ведомственным проектам), на наш взгляд, снижает управленческий потенциал системы стратегического планирования, внося дополнительную фрагментацию.

На практике механизмом, призванным компенсировать обозначенные недостатки действующих государственных программ, с принятием «майских» указов Президента Российской Федерации стали национальные проекты, которые, на сегодняшний день, охватывают все ключевые сферы жизни общества.

Так, на основании прежнего «майского» указа Президента Российской Федерации (Указ № 474) были сформированы нацпроекты по 14 стратегическим направлениям (от здравоохранения и образования до модернизации и расширения магистральной инфраструктуры):

Паспорта указанных проектов, утвержденные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, предусматривают конкретные целевые показатели (в разбивке по годам), сроки реализации планируемых мероприятий и ответственных должностных лиц органов исполнительной власти.

---

[185] Болтинова О.В. «Планирование» в проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018, № 3, С. 29

Паспортом национального проекта также предусматриваются объемы финансирования планируемых мероприятий, и его вклад в достижение национальных целей развития Российской Федерации.

Национальные проекты являются полноправными документами стратегического планирования отраслевого (межотраслевого) уровня, ориентирующих всю управленческую систему на достижение конкретных стратегических задач. В июле 2024 года в 172-ФЗ были внесены изменения, официально включившие национальные проекты в перечень документов стратегического планирования, принимаемых в рамках планирования и программирования на федеральном уровне[186].

Внесенные изменения закрепляют сложившийся «де-факто» (с 2021 года) порядок разработки и утверждения национальных проектов. Устанавливается, что национальные проекты и сроки их реализации определяются Президентом Российской Федерации, целью их разработки является организация работы по достижению целей, определенных Президентом Российской Федерации, а также иных общественно значимых результатов.

Как отмечает Е.М. Бухвальд, «национальные проекты – могут рассматриваться как новый, более актуальный и адаптированный к вызовам времени вариант структуризации государственных (целевых) программ по приоритетным направлениям хозяйственного и социального развития страны»[187]. При этом, им отмечается, что «Пока полной корреляции между национальными проектами и государственными программами не просматривается. В некоторых случаях «расслоение» институционально-инструментального аппарата решения приоритетных для государства и экономики задач выглядит явно чрезмерным и не соответствующим идее консолидации бюджетных ресурсов страны»[188].

---

[186] Федеральный закон от 13.07.2024 N 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 15.07.2024, N 29, ст. 4106

[187] Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития, 2019, № 2, (132), С. 52

[188] См. там же

Следует отметить, что в организационном плане, национальные проекты, фактически, являются надстройкой над государственными программами, призванными «связать» их и усилить стратегический потенциал. Как отмечается Минфином России, «в целях единства системы государственного стратегического планирования, национальные проекты интегрированы с государственными программами Российской Федерации, что обеспечивается наличием у них общего структурного элемента - федерального проекта: национальный проект состоит из совокупности федеральных проектов, которые включаются в подпрограммы соответствующих государственных программ. При этом федеральные проекты одного и того же национального проекта, в зависимости от его специфики, могут быть включены как в одну, так и в несколько государственных программ».

На сегодняшний день бюджетные ассигнования по национальным проектам предусматриваются более чем в 20 государственных программах, при этом в структуре некоторых программ предусматривается реализация до 5 национальных проектов, а реализация 10 национальных проектов предусматривается в структуре нескольких государственных программ.

Подобная многосоставная конфигурация плановых документов (государственные программы, национальные проекты, федеральные проекты), принимаемых на одном уровне, представляется чрезмерно громоздкой. Это формирует реальные риски дезориентации управленческой системы, а также служит источником неизбежных «несогласованностей», возникающих между рассредоточенными в различных документах (формально – утверждаемых на одном уровне) стратегическими целями и задачами. Следует подчеркнуть, что, само по себе, усложнение системы программных документов, не служит гарантией того, что в их массиве будут в полном объеме предусмотрены мероприятия, обеспечивающие достижение стратегических целей и задач. Так, к примеру, по состоянию на 2024 год, по экспертным оценкам, 13 из 47 показателей прежнего «майского указа» Президента Российской Федерации (принятого в 2020 году),

так и не были погружены в государственные программы и национальные проекты[189].

В целом, обобщая рассмотрение документов стратегического планирования, следует констатировать, что сформированный на сегодняшний день массив многочисленных стратегий, программ и планов делает крайне затруднительной, с практической точки зрения, задачу внедрения в них «стратегического» компонента. Проведенный анализ показывает, что соответствующие акты, формально отнесенные к числу документов стратегического планирования, очень часто либо не имеют практических механизмов реализации, либо нередко сводятся к преимущественной ориентации на решение текущих задач.

Предпринятая попытка активизации данной системы за счет реформирования в 2021 году системы управления реализацией государственных программ, а также внедрения в управленческую практику «национальных проектов» с одной стороны, придала импульс доработке соответствующих документов в контексте актуальных стратегических целей, а с другой – неизбежно породила ряд проблем, связанных с «надстроечным» характером механизма реализации «национальных проектов» и дополнительным усложнением архитектуры документов стратегического планирования.

Представляется, что единственным способом решения обозначенных накопленных проблем является существенное сокращение одноуровневых документов стратегического планирования, сопровождаемое созданием сквозных механизмов синхронизации их по целям и задачам в рамках единой иерархической структуры актов.

На практике, это может быть реализовано посредством запуска цикла масштабного обновления массива документов стратегического планирования после принятия Стратегии социально-экономического развития Российской

---

[189] Прохоров А.П. "Перспективы реализации национальных проектов Российской Федерации на период 2025–2030 годов с учетом новой модели экономического развития" // Мир новой экономики, 2024, № 18(1), С. 18-26

Федерации, либо иного комплексного документа стратегического планирования высшего уровня, разрабатываемого в рамках целеполагания, в логике обязательного приведения всех задач и мероприятий «нижестоящих» документов в строгое соответствие с его положениями.

Безусловно, такое решение потребует усиления централизующих начал в сфере контроля за разработкой документов стратегического планирования и, возможно, выделения в структуре государственного аппарата отдельного органа, ответственного за обеспечение согласованности разрабатываемых документов по показателям и выделяемым ресурсам. Вместе с тем, исходим из того, что такой подход, в условиях накопившегося массива противоречий в массиве принятых документов стратегического планирования, является наиболее оптимальным и эффективным с точки зрения долгосрочной перспективы.

§ 3. Административно-правовое регулирование круга участников стратегического планирования

Ещё одним ключевым элементом системы стратегического планирования является его субъектный состав – участники стратегического планирования, наделенные различными полномочиями в данной сфере (например, непосредственно исполняющие документы стратегического планирования, либо осуществляющие контроль за ходом их исполнения).

В соответствии со статьей 9 Закона о стратегическом планировании, участниками стратегического планирования на федеральном уровне являются:

1. Президент Российской Федерации;
2. Федеральное Собрание Российской Федерации;
3. Правительство Российской Федерации;
4. Совет Безопасности Российской Федерации;
5. Счетная палата Российской Федерации;
6. Центральный банк Российской Федерации;

7. федеральные органы исполнительной власти;

8. иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами.

Следует отметить, что законодательные нормы лишь очерчивают общий круг субъектов, принимающих участие в стратегическом планировании, не дифференцируя их в зависимости от той роли, которую они играют в самом процессе планирования. Такой подход представляется не вполне оптимальным. Как уже было отмечено, стратегическое планирование состоит из ряда этапов – начиная с определения методологических основ планирования, а также стратегических целей и задач и заканчивая исполнением конкретных документов, а также контролем за ходом их исполнения. При этом объем прав и обязанностей органов власти, ответственных за реализацию каждого из обозначенных этапов существенно различается, что не учитывает предусмотренная 172-ФЗ система субъектов стратегического планирования. И Президент Российской Федерации с Федеральным Собранием и федеральные органы исполнительной власти являются «участниками» стратегического планирования, хотя объем их прав, обязанностей и ответственности существенно различается.

Исходя из логики построения процесса планирования, полномочия участников стратегического планирования можно условно разделить на:

1. Полномочия, связанные с формированием методологических основ осуществления стратегического планирования;
2. Полномочия, связанные с разработкой и утверждением документов стратегического планирования;
3. Полномочия, направленные на организацию реализации документов стратегического планирования;
4. Полномочия, связанные с осуществлением контроля в сфере стратегического планирования.

Основываясь на данной классификации, целесообразно дифференцировать всех участников стратегического планирования в зависимости от той роли, которую они играют в реализации его механизмов, что позволит более точно

определять их правовой статус и объем полномочий на каждом конкретном этапе осуществления функции стратегического планирования.

Определение методологических основ является отправной точкой процесса стратегического планирования. В данной работе неоднократно отмечалось принципиальное значение обеспечения единого подхода к осуществлению стратегического планирования, а также необходимость «усиления» правовой составляющей данного процесса – в первую очередь, утверждения единого нормативного правового акта, регламентирующего правовые отношения, связанные с обеспечением методологического единства документов стратегического планирования и взаимодействием государственных органов в сфере осуществления стратегического планирования.

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 стратегического планирования (федеральными органами исполнительной власти). Вместе с тем, как было отмечено ранее, на практике, это приводит к несогласованности принимаемых документов и практических действий по их реализации.

В этой связи, исходим из того, что данные полномочия должны быть переданы на более высокий уровень, а результатом их практической реализации должно стать принятие единого акта единого нормативного правового акта, устанавливающего требования к:

- процессу разработки основных видов документов стратегического планирования;
- методикам расчета прогнозных и плановых показателей;
- самим прогнозным и плановым показателям;
- пересмотру (актуализации) документов стратегического планирования.

Необходимость развития законодательного регулирования в данном направлении получила своё отражение в Основах государственной политики,

предусматривающих утверждение акта Президента Российской Федерации, определяющего порядок взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, общие требования к содержанию и структуре документов стратегического планирования и их корректировке, а также другие вопросы организационного характера.

В этой связи полагаем, что соответствующие полномочия должны быть однозначно закреплены в 172-ФЗ за Президентом Российской Федерации.

Утверждение стратегических целей каждого государства является полномочием, свойственным его высшим органам. Исходя из правовой природы стратегических целей каждого 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.

Именно такой подход заложен в действующем законодательстве, в соответствии с которым Президент Российской Федерации утверждает (одобряет) документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и по другим вопросам, находящимся в его ведении (подпункт 5 пункта 1 статьи 10 172-ФЗ), а Правительство Российской Федерации, в свою очередь, определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, и утверждает (одобряет) такие документы (подпункт 1 пункта 3 статьи 10 172-ФЗ).

Вместе с тем, такое разграничение содержит определенное внутренне противоречие, связанное с тем, что полномочия Президента Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерацией, предполагают возможность определения им стратегических целей и задач в сферах, отнесенных, в числе прочего, к ведению Правительства Российской Федерации. Так, в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации Президент

Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. При этом это полномочие не ограничивается только сферой обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

На практике, т.н. «майскими» указами Президента Российской Федерации определяется ряд стратегических целей и задач в сферах, в которых, согласно Федеральному конституционному закону от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[190], проведение единой политики в Российской Федерации обеспечивается Правительством Российской Федерации (например, в области в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения).

В этой связи, в целях устранения возможных противоречий, целесообразно рассмотрение вопроса о закреплении разграничения, 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.

Другим аспектом «стратегического» нормотворчества является непосредственная разработка документов стратегического планирования. Следует отметить, что действующее правовое регулирование предполагает различный поход к разработке документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности и социально-экономической сфере на федеральном уровне.

Так, в сфере национальной безопасности существует отдельный орган, наделенный комплексом организационных полномочий по формированию стратегических целей и задач – Совет Безопасности Российской Федерации. В соответствии с Положением о Совете Безопасности, утверждённом Указом

[190] Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 09.11.2020, N 45, ст. 7061

Президента Российской Федерации от 7 марта 2020 г. № 175[191], к его функциям отнесены:

- осуществление стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности, в том числе:
- оценка эффективности работы по реализации документов стратегического планирования;
- корректировка документов стратегического планирования и стратегических национальных приоритетов;
- координация деятельности по разработке в федеральных округах документов стратегического планирования.

Одной из форм реализации данных функций является проведение Секретарем Совета Безопасности совещаний по стратегическому планированию с членами Совета Безопасности в целях подготовки решений Президента Российской Федерации по стратегическим направлениям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности (п. 18 Положения).

В свою очередь, в социально-экономической сфере действующее законодательство не предполагает подобную централизацию процесса разработки документов стратегического планирования. Согласно 172-ФЗ, федеральные органы исполнительной власти самостоятельно разрабатывают документы стратегического планирования, а также осуществляют координацию и методическое обеспечение стратегического планирования в сферах своей компетенции. Они же одновременно являются основными исполнителями соответствующих документов, а также осуществляют контроль их исполнения (на основании подпункта 3 пункта 7 статьи 10 172-ФЗ), что, безусловно, само по себе может вызывать вопрос об эффективности реализации всех трех полномочий.

Следует отметить, что отечественная историческая и зарубежная практика знает примеры определения единого органа, ответственного за подготовку

[191] Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 "О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 09.03.2020, N 10, ст. 1323

плановых документов в социально-экономической сфере (например, Генеральный комиссариат планирования во Франции, Управление экономического планирования в Японии, Госплан в СССР). Как отмечает коллектив авторов Российской академии наук, «по результатам проведенного анализа отечественной и зарубежной практики формирования механизмов стратегического планирования, создание таких институтов, как правило, становилось первым шагом руководства стран, принявших решение о формировании национальной системы стратегического планирования»[192].

Формирование специальных плановых органов, безусловно, способствует существенному повышению уровня организации планового процесса, а также усилению координации действий его участников, в первую очередь, за счет централизации процессов определения стратегических целей, а также сбора необходимой для этого информации.

Вместе с тем, создание единого планового органа, осуществляющего подготовку документов стратегического планирования в текущей системе федеральных органов исполнительной власти, вероятнее всего, приведёт к возникновению перманентного конфликта отраслевых государственных органов, осуществляющих выработку государственной политики, а также такого планового органа вследствие дублирования функционала. Представляется, что решение задач, связанных с повышением согласованности разрабатываемых документов стратегического планирования должно решаться в первую путём реализации полномочий Правительства Российской Федерации по определению последовательности разработки и взаимоувязки документов стратегического планирования, порядка формирования системы целевых показателей, исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации (подпункт 7 пункта 3 статьи 10 172-ФЗ), а также осуществлением централизованного внешнего контроля за реализацией федеральными органами

[192] Заверский С.М., Киселева Е.С., Кононова В.Ю., Плеханов Д.А., Чуркина Н.М. Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России // Вестник Института экономики РАН, 2016, № 2, С. 29

исполнительной власти полномочий по разработке документов стратегического планирования.

Ещё одним принципиально важным элементом процесса определения стратегических целей и задач является учет мнения общественности – в первую очередь, деловых кругов и научных организаций. Единственный механизм, участия таких субъектов в определении стратегических целей и задач, предусмотренный 172-ФЗ – это общественное обсуждение разрабатываемых документов стратегического планирования. При этом, следует согласиться с точкой зрения Д.А. Плеханова о том, что «у разработчиков отсутствуют стимулы к организации публичных обсуждений предварительных вариантов стратегий. К тому же в разработке проектов может участвовать лишь ограниченный круг экспертов, а общественные обсуждения уже готового документа приводят лишь к отдельным корректировкам, принципиальные же изменения невозможны»[193].

Вместе с тем, как отмечает Н.М. Казанцев, «именно экономические субъекты вкупе с академическими научными организациями только и способны предвидеть существенные события и явления будущего научно-промышленного развития и составлять те планы, которые только они и могут осуществлять»[194].

Следует отметить, что участие общественности в подготовке документов стратегического планирования, как показывает зарубежный опыт, является одним из эффективных механизмов привлечения различных экономических субъектов к согласованной работе по достижению стратегических целей и задач, который нельзя не учитывать при формировании системы стратегического планирования в Российской Федерации. Помимо этого, исходя из самой сущности стратегического планирования, в ходе которого невозможно обойтись без серьезного научного обоснования целевых и прогнозных показателей, устанавливаемых документами стратегического планирования, научные организации по определению не могут не

---

[193] Плеханов Д.А. Обзор отраслевых документов стратегического планирования в России // Всероссийский экономический журнал ЭКО, № 2 (500), 2016, С. 125

[194] Казанцев Н.М. Ляпсусы Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и концепции стратегического планирования // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. ИНИОН РАН. М., 2017. С. 42

являться «постоянными» участниками стратегического планирования. Заслуживают внимания инициативы исследователей, предлагающих установить обязательность представления в комплекте документов, представляемых для утверждения документа стратегического планирования, заключения государственной научной экспертизы в отношении его содержания[195].

В этой связи институциализация взаимодействия органов исполнительной власти с представителями общественности в ходе подготовки документов стратегического планирования является одним из наиболее приоритетных направлений совершенствования действующего законодательства о стратегическом планирования. Обоснованность данных выводов подтверждается также результатами анкетирования, проведенного в ходе исследования. Так, в ходе опроса 90 из 140 (64,3%) опрошенных федеральных государственных гражданских служащих утвердительно ответили на вопрос «Является ли на Ваш взгляд целесообразной законодательная регламентация участия представителей общественности в подготовке документов стратегического планирования?».

Полагаем, что оптимальной формой такого участия должно стать как 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), так и 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 (по аналогии, например, с Плановыми комиссиями во Франции).

---

[195] См. например Стратегическое планирование в государственном секторе экономики : монография / под ред. С.Н. Сильвестрова. — Москва : ИНФРА-М, 2023, С. 300

Переходя к рассмотрению категории «исполнителей» документов стратегического планирования, следует отметить, что к их числу, на федеральном уровне, как правило, относятся органы исполнительной власти. Конкретный перечень исполнителей документов стратегического планирования определяется каждым документом стратегического планирования отдельно и, в некоторых случаях, предполагает привлечение к реализации документа стратегического планирования, например, государственных компаний и государственных корпораций, Российской академии наук и иных субъектов, однако, как правило, ответственными исполнителями стратегических целей и задач являются именно федеральные органы исполнительной власти.

В связи с этим следует подчеркнуть, что замыкание круга исполнителей федеральных документов стратегического планирования только на федеральных органах исполнительной власти, на практике, создает условия для «отрыва» стратегического планирования от реальных экономических и социальных процессов.

Например, в соответствии с ОНДП удельный вес в экономике организаций, осуществляющих технологические инновации, к 2024 г. должен достичь 50 %, к тому же году планируется обеспечить формирование в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве, конкурентоспособных несырьевых секторов, общая доля экспорта товаров которых составит не менее 20 % ВВП страны. ОНДП содержит перечень мер, за счет принятия которых Правительство Российской Федерации планирует достичь поставленные показатели, а обозначенные в ОНДП цели и задачи в той или иной мере детализируются в документах стратегического планирования более низкого уровня. Однако достаточно ли будет одних усилий Правительства и перечисленных выше участников стратегического планирования для реализации поставленных целей, если в конечном счете значительная часть из этих показателей в условиях

рыночной экономики будет формироваться самостоятельными хозяйствующими субъектами?[196]

Практика планирования во всех 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. К сожалению, данный аспект также никак не урегулирован 172-ФЗ.

Представляется, что в данном случае необходимо предметное рассмотрение и, в том числе, заимствование, наилучших зарубежных практик 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 Закона № 172-ФЗ с механизмами специальных инвестиционных контрактов, государственно-частного партнерства, а также соглашений о защите и поощрении капиталовложений, особенно в сфере инфраструктурного развития.

Так, на основании Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»[197] в России был создан механизм, предусматривающий заключение особых долгосрочных (на срок до 20 лет) контрактов государства с хозяйствующими субъектами – соглашений о защите и поощрении капиталовложений. Такие контракты могут предусматривать условия о «стабилизации» (фактической заморозке) законодательных условий деятельности

---

[196] Добкин А.Г. О правовом регулировании состава участников стратегического планирования на федеральном уровне // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6(58). С. 181

[197] Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 06.04.2020, N 14 (часть I), ст. 1999

предприятий на длительный период, возможность частичной компенсации затрат на кредитование, а также получение ряда налоговых льгот. Конкретные условия определяются при заключении Соглашений с конкретными хозяйствующими субъектами. Представляется целесообразным в качестве одного из условий заключения таких соглашений закрепить участие организаций в достижении стратегических целей, определяемых в действующих документах стратегического планирования Российской Федерации, связав объем предоставляемых преференций со вкладом, который конкретное предприятие обязуется внести в её достижение.

Исходим из того, что именно за счет включения хозяйствующих субъектов в работу по реализации долгосрочных публичных интересов, выраженных в документах стратегического планирования, может быть обеспеченна недостаточно прослеживаемая в рамках действующего правового регулирования взаимосвязь между целями и задачами развития, устанавливаемыми различными органами государственной власти и деятельностью хозяйствующих субъектов.

Переходя к рассмотрению участников стратегического планирования, реализующих контрольные полномочия в данной сфере, следует, в первую очередь, обратиться к законодательному определению контроля в сфере стратегического планирования.

В соответствии с пунктом 8 статьи 3 172-ФЗ мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования – это деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Первым, что привлекает внимание в данном определении является тот факт, что им, фактически, не разграничиваются процессы контроля и мониторинга реализации документов стратегического планирования. Исходя из правовой

природы функций по контролю и мониторингу, а также их объема, представляется что такой подход, смешивающий в одном определении мониторинг, являющийся лишь одной из стадий контроля[198] и, собственно, сам контроль, является некорректным. Следствием такого подхода является смешение задач мониторинга и контроля, определяемых 172-ФЗ – так, в качестве одной из задач мониторинга определена «разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования», а в качестве одной из задач контроля определён «сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Помимо этого, в соответствии с данным определением, под мониторингом и контролем реализации документов стратегического планирования понимается только деятельность самих субъектов стратегического планирования, перечень которых установлен 172-ФЗ. Вряд ли можно назвать такой подход обоснованным, поскольку в число участников стратегического планирования входят далеко не все органы, уполномоченные на осуществление контроля за реализацией полномочий органов, определённых 172-ФЗ в качестве участников стратегического планирования. Более того, в соответствии с данным определением полностью исключены из числа субъектов, уполномоченных на осуществление мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, субъекты общественного контроля, реализующие свои полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[199].

Наконец, дезорганизующее воздействие на деятельность в сфере мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования оказывает включение в его предмет оценки реализации участниками

---

[198] См. например Зубарев С.М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс, 2016, № 2, С. 12

[199] Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4213

стратегического планирования любых полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, поскольку, фактически, это стирает грань между данным видом контроля и общим контролем за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Такой подход к формулированию законодательных дефиниций является прямой противоположностью общепринятым в юридической технике требованиям отражения в определениях отличительных сущностных характеристик описываемых объектов и, безусловно, нуждается в корректировке.

Представляется, что более корректным было бы сформулировать определение контроля реализации документов стратегического планирования (исключив из этой дефиниции мониторинг) как «деятельность по комплексной оценке хода и итогов разработки и реализации документов стратегического планирования», то есть просто существенно сократив действующее законодательное определение, а также дополнив его указанием на осуществление контроля за разработкой документов стратегического планирования.

Полагаем, что отсутствие законодательного механизма контроля за разработкой документов стратегического планирования – соблюдением процессуальных норм и, что особенно важно, соответствием разрабатываемых документов, стратегическим целям и задачам, определяемым иными документами стратегического планирования большей юридической силы, является серьёзным упущением, вносящим свой вклад в проблему утверждения в Российской Федерации массива несогласованных документов стратегического планирования. Исходим из того, что такие полномочия должны реализовываться на постоянной основе Правительством Российской Федерации, либо (в случае создания) специальным плановым органом.

Контроль реализации документов стратегического планирования, особенно на этапе формирования системы стратегического планирования, является ключевым способом получения информации об эффективности системы стратегического планирования, необходимости её корректировки и дополнения.

Как отмечает Е.А. Никчемная, «совершенствование стратегического планирования невозможно без мониторинга правового пространства и правоприменительной практики»[200]. Однако 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. По сути, согласно действующим 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 результатах зачастую указываются данные, предоставляемые самими органами исполнительной власти, что создаёт предпосылки для злоупотреблений со стороны последних.

Так, например, Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации ОНДП (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 789)[201] устанавливается, что единственной формой контроля и мониторинга за исполнением ОНДП является представление Минэкономразвития России проекта Ежегодного отчета Правительства Российской Федерации, который формируются на основе сведений, представляемых самими ФОИВ.

Схожий подход предусматривается Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов

---

[200] Никчемная Е.А Право как средство государственного стратегического планирования: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01 М. 2012 С. 8

[201] Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 789 "Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 17.08.2015, № 33, ст. 4823

стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1162[202]), согласно которым «мониторинг и контроль реализации отраслевых документов осуществляются разработчиком отраслевого документа на основе данных официального статистического наблюдения, а также иной информации, представляемой ФОИВ и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их сферой ведения»..

Такой порядок «мониторинга и контроля», не предусматривающий внешнего контроля за ходом реализации документов стратегического планирования вряд ли можно назвать эффективным. Усугубляет ситуацию тот факт, что, если речь идёт об отраслевых документах стратегического планирования, то, как правило, их ответственными исполнителями, являются сами разработчики. Так, например, Минэнерго России выступало разработчиком Энергетической стратегии Российской Федерации до 2035 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р[203]. При этом пунктом 4 указанного распоряжения Правительства Российской Федерации, Минэнерго России (совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти) было поручено обеспечить реализацию Стратегии.

Как представляется, при формировании действующего механизма стратегического планирования был допущен существенный дисбаланс в части соотношения внутреннего и внешнего контроля за реализацией документов стратегического планирования, в результате которого их исполнители оказались предоставлены сами себе, а Правительство Российской Федерации, а также

---

[202] Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 N 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 09.11.2015, № 45, ст. 6253

[203] Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 N 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» // "Собрание законодательства РФ", 15.06.2020, № 24, ст. 3847

контролирующие органы, в свою очередь, оказались ограничены в возможностях оперативного получения объективных сведений о текущем ходе реализации стратегических целей и задач[204].

Как было отмечено ранее, контроль в рамках стратегического планирования направлен не только на корректировку действий органов, участвующих в реализации стратегических целей и задач, но и на корректировку самих «плановых» ориентиров (или отдельных мероприятий, направленных на их достижение) с учетом изменения объективных обстоятельств, а также контроль за разработкой документов стратегического планирования (согласованностью проектируемых целей и задач и соответствием разрабатываемых документов нормативным требованиям).

Принимая во внимание изложенное, а также ранее освещенные проблемы, связанные с отсутствием единых подходов к подготовке документов стратегического планирования различными органами исполнительной власти, считаем обоснованной инициативу о выделении в структуре федеральных органов исполнительной власти отдельного органа, обеспечивающего реализацию полномочий по контролю и мониторингу разработки и исполнения документов стратегического планирования на федеральном уровне – своеобразного планового «штаба», призванного формировать системное представление о текущем ходе работы по осуществлению национальных целей, вовремя реагировать на возникающие «отклонения», а при необходимости – информировать о них Правительство Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

При этом принципиальным видится исключение практики установления «внутреннего» контроля исполнителей в качестве единственного вида контроля за исполнением соответствующих документов. Система осуществления контроля в сфере стратегического планирования, должна обеспечивать получение независимой объективной информации о ходе достижения стратегических целей и

[204] Добкин, А.Г. О контроле и ответственности в сфере стратегического планирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6(82). С. 173

задач, что невозможно обеспечить без четкой дифференциации контролируемого и контролирующего субъекта.

Целесообразным также представляется установление единого порядка 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[205].

Помимо этого, участниками процесса контроля за осуществлением стратегического планирования должны являться не только государственные органы, но и общественность – то есть прямые адресаты предполагаемого положительного эффекта от достижения стратегических целей и задач государства. В этой связи соответствующий единый порядок должен регламентировать также вопросы осуществления общественного контроля за исполнением документов стратегического планирования.

При этом, безусловно, осуществление эффективного контроля за реализацией документов стратегического планирования невозможно без совершенствования самих документов стратегического планирования – в первую очередь, определения ограниченного круга взаимосвязанных стратегических целей и задач, отвечающих критериям преемственности и измеряемости. Исходим из того, что общие методологические подходы оценки достижения таких целей должны быть закреплены в едином нормативном правовом акте, позволяя проконтролировать их достижение не только государственным органам, но и гражданам. Достижению данной цели будет способствовать учет и использование при подготовке документов стратегического планирования и осуществлении контроля за их реализации механизмов формирующейся Национальной системы

[205] См. там же С. 175

управления данными, в рамках которой должно быть обеспечено формирование единой информационной платформы, обеспечивающий сбор, загрузку, обработку, хранение, визуализацию и анализ всех государственных данных. Это позволит существенно повысить объективность и оперативность проводимых контрольных мероприятий, с одной стороны, освободив ФОИВ от подготовки рутинных докладов, а с другой – ускорив сроки реагирования на допускаемые отклонения от достижения стратегических целей и задач[206].

В целом, полагаем, что в случае реализации изложенного в параграфах 1 и 2 подхода к формированию документов стратегического планирования на основе системы иерархически подчиненных целей и задач, контроль за их реализацией будет существенно упрощен за счет фактического определения «вклада» результатов работы конкретного федерального органа исполнительной власти на определенном временном промежутке в достижение поставленных на высшем уровне целей и задач. При этом базовым элементом такой системы контроля за деятельностью конкретных федеральных органов исполнительной власти может стать внешний контроль за ходом реализации их Планов деятельности, которые уже сегодня призваны включать в себя (и, соответственно, взаимоувязывать между собой) все стратегические цели, задачи и мероприятия, за реализацию которых ответственен данный орган.

Освещая вопросы контроля и мониторинга за реализацией документов стратегического планирования, нельзя не коснуться вопроса ответственности за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования.

В соответствии со статьей 45 172-ФЗ, «лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования, несут дисциплинарную, гражданско-правовую и административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

---

[206] См. там же С. 175

Вместе с тем ни трудовое законодательство, ни Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ни тем более Гражданский кодекс Российской Федерации не содержат специальных составов правонарушений, предусматривающих ответственность за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования.

По мнению ряда экспертов, сложившаяся система взаимодействия органов исполнительной власти в ходе реализации документов стратегического планирования не предполагает их ответственность за реализацию документов стратегического планирования, что сводит управленческий потенциал таких документов до минимального уровня. Как, отмечает аудитор Счетной Палаты Российской Федерации Т.В. Блинова, «Каждый год к 1 апреля, если мы какой-то показатель государственной программы не достигли, мы приводим его к фактическому значению. А дальше выстраиваем совершенно новый ряд, отталкиваясь от фактического значения»[207]. Какой при этом управленческий сигнал получают органы исполнительной власти, допустившие неисполнение соответствующих требований правовых актов?

Представляется, что отсутствие норм об ответственности за правонарушения в данной сфере является пробелом в механизме правового регулирования стратегического планирования, который нуждается в скорейшем восполнении. В первую очередь, это касается вопросов ответственности за результаты непосредственного исполнения документов стратегического планирования, поскольку, в противном случае, любые документы стратегического планирования, будут рассматриваться в качестве актов информационно-декларативного характера[208].

---

[207] Отчет Счетной Палаты Российской Федерации «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» // Бюллетень Счетной палаты №1 (266), 2020 г. С. 41

[208] Добкин А.Г. О контроле и ответственности в сфере стратегического планирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6(82). С. 175

Следует отметить, что по результатам проведенного в ходе исследования анкетирования, 88 из 140 (62,9%) опрошенных федеральных государственных гражданских служащих утвердительно ответили на вопрос «Поддерживаете ли Вы необходимость установления на законодательном уровне специальных норм об ответственности за недостижение целей и задач, определенных в документах стратегического планирования?», что подтверждает обоснованность выводов о необходимости дополнения законодательства соответствующими нормами.

Заслуживающими внимания представляются предложения М.М. Полякова и Е.С. Окроковой о необходимости правовой регламентации классификации дисциплинарных проступков, совершаемых в сфере стратегического планирования, а также внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[209] в части дополнения его таким основанием расторжения служебного контракта по инициативе нанимателя как недостижение плановых показателей государственных программ, наносящее ущерб обществу и государству[210]. При этом, представляется, что такие санкции возможны не только за недостижение показателей государственных программ, но и других документов стратегического планирования федерального уровня.

Кроме того, важным является обеспечение ответственности должностных лиц не только за результаты исполнения документов стратегического планирования, но и за их качественную подготовку. Считаем возможным согласиться с выводами коллектива авторов монографического исследования под редакцией С.Н. Сильвестрова, отмечающих необходимость введения ответственности за определение и формулирование целей в документах стратегического планирования[211].

---

[209] Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

[210] Поляков М.М., Окрокова Е.С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования и противодействия коррупции // Актуальные проблемы российского права, 2018, № 8, С. 69

[211] Стратегическое планирование в государственном секторе экономики: монография / под ред. С.Н. Сильвестрова. — Москва : ИНФРА-М, 2023, С. 119

В целом, следует отметить, что положения действующего законодательства по вопросам контроля и ответственности в сфере стратегического планирования являются явно недостаточными для полноценной реализации механизмов государственного стратегического планирования. Они не отвечают целям объективной оценки результатов достижения стратегических целей и задач, а также создают условия для ухода исполнителей от ответственности за ненадлежащие результаты проведенной работы.

Полагаем, что дальнейшее совершенствование законодательства в данной сфере должно быть направлено на:

– Создание эффективных механизмов внешнего контроля (как текущего, так и последующего) в сфере стратегического планирования. С учетом практики реализации действующего законодательства, первоочередной задачей на данном направлении является установление единого порядка осуществления контроля и мониторинга разработки и реализации документов стратегического планирования, предусматривающего формы, виды контроля за их осуществлением, а также механизмы корректировки действий участников реализации документов стратегического планирования в случае выявления нарушений;

– Повышение открытости результатов деятельности органов исполнительной власти по реализации документов стратегического планирования, а также внедрение в данной сфере механизмов использования формирующихся массивов «больших данных», позволяющих в режиме реального времени отслеживать ход работы по достижению стратегических целей;

– Создание дифференцированных механизмов ответственности исполнителей документов стратегического планирования за недостижение стратегических целей и задач[212].

[212] Добкин, А.Г. О контроле и ответственности в сфере стратегического планирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6(82). С. 176

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог рассмотрению различных практических, а также теоретических аспектов правового регулирования и реализации функции органов исполнительной власти по стратегическому планированию следует отметить, что её сложность и комплексный характер предопределяют сложность решения задачи по её теоретическому осмыслению, а также обеспечению эффективной практической реализации.

Как показывает историческая практика, формирование механизмов стратегического планирования во всех государствах проходит непростой путь – от осмысления необходимости постановки общегосударственных целей и задач, до создания и правовой регламентации механизмов их практической реализации. Этот путь опосредуется последовательным развитием организационных механизмов планирования, их доработкой и усложнением.

Следует отметить, что практика реализации функции стратегического планирования в Российской Федерации, развитие и расширение которой обусловлено объективными обстоятельствами развития российских экономики и общества, не всегда развивается в логике, намеченной законодателем при принятии в 2014 году Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». За время, прошедшее с принятия «базового» закона в данной сфере, возникла, де-факто, параллельная система стратегического планирования на основе так называемых «майских» указов Президента Российской Федерации, которые не до конца «вписаны» в структуру документов стратегического планирования, предусмотренную 172-ФЗ. Выявились существенные недостатки действующего регулирования, связанные с непоследовательностью методологии планирования, отсутствием должного контроля за ходом стратегического планирования и реализацией стратегических целей и задач. По-прежнему недостаточное внимание уделяется вовлечению общественности и хозяйствующих субъектов в процесс постановки и реализации стратегических целей и задач.

Указанные проблемы, характерные для начального этапа развития регулирования соответствующих правоотношений, требуют выработки своевременных решений, которые должны учитывать как богатый отечественный опыт теоретического осмысления государственно-плановой деятельности, так и успешную практику создания соответствующих механизмов в зарубежных государствах.

На основе проведенного исследования, полагаем целесообразным выделить следующие ключевые теоретические положения, а также практические рекомендации, направленные на совершенствование действующего правового регулирования и развитие представлений о стратегическом планировании с позиций административного права:

1. Государственное стратегическое планирование, под которым следует понимать управленческую деятельность, направленную на создание системы организационно-правовых и институциональных механизмов достижения наиболее значимых долгосрочных целей и задач, стоящих перед государством, при его рассмотрении через призму практики управленческого процесса, не может и не должно рассматриваться как функция, ориентированная исключительно на постановку долгосрочных целей. В контексте организации деятельности государственного аппарата оно должно дополняться конкретными правовыми формами и средствами обеспечения достижения определяемых целей. Именно на их выработку и должно быть, в первую очередь, направлено осмысление стратегического планирования с точки зрения административно-правовой науки;

2. С учетом действующего законодательства, а также теоретических представлений о предмете административного права, к нему следует отнести следующие общественные отношения, возникающие в ходе осуществления стратегического планирования:

– общественные отношения, связанные с определением правового статуса документов стратегического планирования (как правовых актов управления) и формированием их системы;

– общественные отношения, связанные с определением правового статуса субъектов (участников) стратегического планирования, а также регламентацией порядка их взаимодействия в рамках осуществления стратегического планирования;

– общественные отношения, связанные с осуществлением контроля реализации документов стратегического планирования.

3. Функция стратегического планирования занимает особое место в системе функций исполнительной власти. Её практическая реализация призвана обеспечивать научное предвидение, планирование и организацию согласованной работы различных подразделений государственного аппарата и экономических субъектов для достижения наиболее значимых долгосрочных целей развития. Это, в частности, предполагает, что правовые акты управления, принимаемые в ходе стратегического планирования (документы стратегического планирования), а также цели и задачи, определяемые ими, выступают в качестве основы для дальнейшей управленческой деятельности, становясь, соответственно, элементом реализации иных функций органов исполнительной власти.

4. Механизмы государственного планирования имеют богатую историю развития, берущую своё начала с древних времён. При этом первая эффективно функционирующая система стратегического планирования была создана в СССР и основывалась на централизованной постановке целей развития государства, к достижению которых привлекались все экономические субъекты.

Стратегическое планирование успешно осуществляется в ряде зарубежных государств. Его спецификой в государствах с рыночной экономикой является создание различных правовых механизмов вовлечения экономических субъектов в работу по достижению стратегических целей и задач государства, а также широкое использование экономических стимулов. Представляется, что ряд наработок в этой сфере (например, практика предоставления льгот организациям, добровольно соглашающимся принимать участие в достижении стратегических целей и задач) может быть успешно воспринят при развитии российской системы стратегического планирования.

5. Полагаем, что дальнейшее развитие правового регулирования стратегического планирования в Российской Федерации должно быть направлено на завершение создания единой системы стратегического планирования.

Исходим из того, что её основными элементами должны выступать:

– Единая система документов стратегического планирования, устанавливающих ограниченный круг взаимосвязанных целей и задач, решение которых должно обеспечиваться конкретными организационно-управленческими и экономическими ресурсами;

– Однозначно определенный круг субъектов, ответственных за реализацию принимаемых стратегий и программ. Необходимо на нормативном уровне закрепить их права, обязанности и ответственность за достижение стратегических целей и задач;

– Единая система контроля за ходом реализации и результатам исполнения документов стратегического планирования, сведения из которой должны являться основанием для принятия конкретных управленческих решений.

6. Первоочередной задачей в рамках формирования единой системы документов стратегического планирования является существенное сокращение и синхронизация по целям и задачам действующего массива документов стратегического планирования.

Полагаем, что иерархия документов стратегического планирования должна обеспечиваться однозначной юридической иерархией правовых актов, которыми они утверждаются. При этом в основу формирования системы документов стратегического планирования должен быть положен принцип декомпозиции ограниченного числа стратегических целей, определяемых Президентом Российской Федерации, в рамках актов Правительства Российской Федерации и иных органов исполнительной власти, в которых каждая стратегическая цель перспективного развития Российской Федерации должна получать конкретное выражение, завершающееся перечнем обязательных действий субъектов управленческих отношений.

7. Регулирование правового статуса участников стратегического планирования должно быть дифференцировано в зависимости от той роли, которую они играют в процессе стратегического планирования.

Представляется целесообразным выделение в нормативных правовых актах следующих категорий участников стратегического планирования:

– Участники, наделенными полномочиями по формированию методологических основ стратегического планирования;

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

– Участники, ответственные за непосредственную реализацию документов стратегического планирование и достижение определенных ими стратегических целей и задач;

– Участники, наделенные полномочиями в области контроля за реализацией документов стратегического планирования.

При этом первоочередной задачей совершенствования законодательства в данной сфере является исключение пересечения полномочий органов исполнительной власти по исполнению документов стратегического планирования и контролю за их исполнением.

8. Практика планирования во всех 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.

Полагаем, что развитие законодательного регулирования в данной сфере должно быть направлено на формирование системы 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 Закона о стратегическом планировании с механизмами специальных инвестиционных контрактов и государственно-частного партнерства, особенно в сфере инфраструктурного развития.

9. Положения действующего законодательства по вопросам контроля и ответственности в сфере стратегического планирования являются недостаточными для полноценной реализации механизмов государственного стратегического планирования. Они не в полной мере отвечают целям объективной оценки результатов достижения стратегических целей и задач, а также создают условия для ухода исполнителей от ответственности за ненадлежащие результаты проведенной работы.

Считаем, что дальнейшее совершенствование законодательства в данной сфере должно быть направлено на:

– Создание эффективных механизмов внешнего контроля (как текущего, так и последующего) в сфере стратегического планирования. Первоочередной задачей является установление единого порядка осуществления контроля и мониторинга реализации документов стратегического планирования (взамен разрозненного регулирования, осуществляемого на сегодняшний день на основании подзаконных правовых актов различного уровня), предусматривающего формы, виды контроля за их реализацией, а также механизмы корректировки действий участников реализации документов стратегического планирования в случае выявления нарушений;

– Повышение открытости результатов деятельности органов исполнительной власти по реализации документов стратегического планирования, а также внедрение в данной сфере механизмов использования формирующихся массивов «больших данных» (в частности, Национальной системы управления данными), позволяющих в режиме реального времени отслеживать ход работы по достижению стратегических целей;

– Создание дифференцированных механизмов ответственности исполнителей документов стратегического планирования за недостижение стратегических целей и задач.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации

1. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 09.11.2020, N 45, ст. 7061;
2. 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;
3. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации» //"Собрание законодательства РФ", 24.07.1995, N 30, ст. 2871;
4. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215;
5. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4213;
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 N 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Газпром нефть» // "Собрание законодательства РФ", 13.04.2015, N 15, ст. 2301;
7. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // "Собрание законодательства РФ", № 11, 15.03.2004, ст. 945;
8. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 21;
9. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // "Собрание законодательства РФ", 14.05.2018, N 20, ст. 2817;

10. Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 09.03.2020, N 10, ст. 1323;
11. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // "Собрание законодательства РФ", 27.07.2020, N 30, ст. 4884;
12. Указ Президента РФ от 09.08.2020 N 505 «Об утверждении Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021 - 2030 годы» // "Собрание законодательства РФ", 10.08.2020, N 32, ст. 5259;
13. Указ Президента РФ от 15.04.2021 N 220 «О консультативной группе по научно-технологическому развитию» // "Собрание законодательства РФ", 19.04.2021, N 16, ст. 2750;
14. Указ Президента РФ от 08.11.2021 N 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 15.11.2021, N 46, ст. 7676;
15. Указ Президента РФ от 17.08.2023 N 622 «О порядке разработки и корректировки прогноза научно-технологического развития Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 21.08.2023, N 34, ст. 6553;
16. 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;
17. Постановление Правительства РФ от 13.07.2015 № 699 «Об утверждении Правил разработки и корректировки прогноза научно-технологического развития Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 20.07.2015, N 29 (часть II), ст. 4499;
18. Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 17.08.2015, № 33, ст. 4823;
19. Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 N 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 24.08.2015, № 34, ст. 4895;
20. Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 N 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства

Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 09.11.2015, № 45, ст. 6253;

21. Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период» // "Собрание законодательства РФ", 16.11.2015, N 46, ст. 6398;
22. Постановление Правительства РФ от 14.11.2015 № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 23.11.2015, N 47, ст. 6598;
23. Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 N 786 (ред. от 30.05.2024) «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации») // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 28.05.2021, N 0001202105280009;
24. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС Консультант плюс;
25. Распоряжение Правительства РФ от 07.07.2017 № 1455-р «Об утверждении Стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 года» // "Собрание законодательства РФ", 17.07.2017, N 29, ст. 4413;
26. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2017 № 1876-р «Об утверждении Стратегии развития экспорта в отрасли сельскохозяйственного машиностроения на период до 2025 года» // "Собрание законодательства РФ", 11.09.2017, N 37, ст. 5548;
27. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // "Собрание законодательства РФ", 18.02.2019, N 7 (часть II), ст. 702.
28. Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 N 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» // "Собрание законодательства РФ", 15.06.2020, № 24, ст. 3847;
29. Распоряжение Правительства РФ от 24.11.2020 N 3081-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года» // "Собрание законодательства РФ", 07.12.2020, N 49, ст. 7958;

30. Распоряжение Правительства РФ от 01.10.2021 N 2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» // "Собрание законодательства РФ", 07.12.2020, N 42, ст. 7157;
31. «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС Консультант-плюс;
32. Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru;
33. Приказ Минэкономразвития России от 17.08.2021 N 500 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru;
34. Постановление № 41-10 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О модельном законе «О стратегическом прогнозировании и планировании социально-экономического развития» (Принято в г. Санкт-Петербурге 28.11.2014) // СПС Консультант Плюс;
35. Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и Регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2019. – 140 С.

II. Нормативные правовые акты и иные официальные документы СССР

1. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // "Известия ЦИК СССР и ВЦИК", N 283, 06.12.1936;
2. Закон СССР от 18.03.1946 «О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946 - 1950 гг.» // "Ведомости ВС СССР", 1946, № 11;
3. Указ Президиума ВС СССР от 24.04.1958 «Об ответственности за невыполнение планов и заданий по поставкам продукции» // "Свод законов СССР", т. 10, с. 560, 1990 г.;

4. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1961 «Об ответственности за приписки и другие искажения отчетности о выполнении планов» // "Свод законов СССР", т. 10, с. 560, 1990 г.;
5. Постановление ВЦИК от 01.06.1922 «О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с "Уголовным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.") // "СУ РСФСР", 1922, N 15, ст. 153;
6. Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 22 февраля 1921 г. № 106 // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР М. 1944. С. 161-162.;
7. Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 17 марта 1921 года «О плановых комиссиях» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР М. 1944, С. 321-327.;
8. Постановление СНК СССР от 29.07.1930 № 234 «Об изменениях законодательства Союза ССР, вытекающих из упразднения как самостоятельных ведомств Центрального статистического управления Союза ССР, центральных статистических управлений союзных республик и их местных органов и передачи их функций плановым комиссиям» // "СЗ СССР", 1930, N 48, ст. 502;
9. Постановление СНК СССР от 10.03.1932 № 312 «Об утверждении Положения о Центральном управлении народно-хозяйственного учета Союза ССР при Государственной плановой комиссии Союза ССР и положения о республиканских, областных (краевых) и районных органах Центрального управления народно-хозяйственного учета Союза ССР» // "СЗ СССР", 1932, N 19, ст. 108а;
10. Постановление Совмина СССР от 09.09.1968 № 719 "Об утверждении Положения о Государственном плановом комитете Совета Министров СССР (Госплане СССР)" // "СП СССР", 1968, № 17, ст. 113;
11. Постановление Совмина СССР от 16.11.1971 N 850 «О Государственном пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР на 1971 - 1975 годы» // СПС Консультант-плюс;
12. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 12.07.1979 № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» // "СП СССР", 1979, N 18, ст. 118;
13. Постановление Совмина СССР от 17.06.1982 № 544 «Об утверждении Положения о Государственном плановом комитете СССР (Госплане СССР)» // "СП СССР", 1982, N 20, ст. 102;

14. Постановление Совета Министров РСФСР от 31 августа 1987 г. N 362 «О перестройке планирования и повышении роли Госплана РСФСР в новых условиях хозяйствования» // СП РСФСР, 1987 г., N 19, ст. 125;
15. Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 05.12.1929 г. «О реорганизации управления промышленностью» // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 767. Л. 28-34.

III. Статьи в периодических изданиях, доклады, научные сообщения

1. Баранская А.Н. Проекты как инструмент реализации стратегии // Вестн. Моск. Ун-та. Сер.21: Управление (государство и общество). 2009. № 2. С. 59-72;
2. Батин В. Индикативное управление от Франции до Татарстана. // «Время и деньги». 2001. № 3 С. 7;
3. Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпухин Д.В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право 2016, № 3, С. 12-22;
4. Белоусов А.Р. Сценарии экономического развития России на пятнадцатилетнюю перспективу // Проблемы прогнозирования, 2006, № 1, С. 1-54;
5. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14-21;
6. Болтинова О.В. «Планирование» в проекте новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018, № 3;
7. Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития, 2019, № 2, (132), С. 50-54;
8. Веремеенко И.И. Концепция предмета советского административного права и необходимость ее коррекции // Пенитенциарная наука, №. 2. 2008 С. 67-74;
9. Добкин А.Г. О правовом регулировании состава участников стратегического планирования на федеральном уровне // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6(58). С. 179-185;
10. Добкин А.Г. О контроле и ответственности в сфере стратегического планирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6(82). С. 170-176;
11. Добкин А.Г. О системе документов, принимаемых в рамках целеполагания при осуществлении стратегического планирования на федеральном уровне // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 74-76;
12. Добкин А.Г. О стратегическом планировании как предмете административного права // Роль права в обеспечении благополучия человека:

Сборник докладов XI Московской юридической недели: XX Международная научно-практическая конференция и XXII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова: в 5 ч., Москва, 23–26 ноября 2021 года. Том 5. – М.: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022, С. 450-455;

13. Добкин А.Г. Об общих положениях законодательства о стратегическом планировании // Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Монография под общей редакцией С.А. Старостина. Москва. "Проспект", 2022. – С. 328-337.
14. Еропкин М.И. Планирование – принцип советского военного управления // Тезисы докладов на пятой научной конференции слушателей академии. Май 1950 г. Военно-юридическая академия Советской Армии. Научное общество слушателей. – М.: Издание РИО ВЮА, 1950. С. 15-17;
15. Заверский С.М., Киселева Е.С., Кононова В.Ю., Плеханов Д.А., Чуркина Н.М. Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России // Вестник Института экономики РАН, 2016, № 2, С. 22-40;
16. Зубарев С.М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс, 2016. № 2. С. 10-14;
17. Зубарев С.М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права С. М. Зубарев /Административное право и процесс. -2017. № 9 С. 8-12;
18. Ивантер В. В., Порфирьев Б. Н., Сорокин Д. Е., Эскиндаров М. А., Масленников В. В., Широв А. А., Абдикеев Н. М., Абрамова М. А., Богачев Ю. С., Гончаренко Л. И., Говтвань О. Дж., Гусев М. С., Дубова С. Е., Ершов М. В., Зубец А. Н., Колпаков А. Ю., Ксенофонтов М. Н., Кувалин Д. Б., Михеева Н. Н., Моисеев А. К., Потапенко В. В., Солянникова С. П., Строев П. В., Толкачев С. А., Узяков М. Н., Федотова М. А. Как придать импульс развитию российской экономики: приоритеты действий (предложения к Основным направлениям деятельности Правительства РФ до 2024 г.) // Финансы: теория и практика. 2018. С. 13;
19. Ищенко А.А. К вопросу о формировании системы документов стратегического планирования как актов управления // Административное и муниципальное право. – 2023, № 3, С.92-97;
20. Казанцев Н.М. Ляпусы Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и концепции стратегического планирования // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 12, ч. 3 / Отв. ред. В.И. Герасимов. М.: ИНИОН РАН, 2017 С. 39-43;

21. Козенко А.С. План ГОЭЛРО: актуальный опыт советской индустриализации // Новая индустриализация России: стратегические приоритеты страны и возможности Урала. Екатеринбург, Издательство: Уральский государственный экономический университет. 2018. С. 148-162;
22. Кокошин А.А. О наследии Сунь Цзы // Социологические исследования. 2016. № 11 С.114-123;
23. Курносов В. В. Как начиналось советское планирование // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2010. № 6. С. 113-117;
24. Литвиновский, И. А. Восстановление народного хозяйства СССР после Великой Отечественной войны // Российские и славянские исследования: Сб. науч. статей. Вып. 1/Редкол.: О. А. Яновский (отв. ред.) Мн.: БГУ, 2004. – С. 228-232;
25. Лунев А.Е. Развитие государственного контроля в СССР // Труды Военно-юридической академии Красной Армии – М. 1945. № 5. С. 54-79;
26. Магданов П.В. Стратегический контроль как метод стратегического планирования // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 51-58;
27. Маланыч И.Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России // Юридические записки Воронежского государственного университета. Вып. 22. Воронеж, 2009. С. 117-130;
28. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 4-25;
29. Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 485-501;
30. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11 (119). С. 3-13;
31. Некрасов В.Л. «Реформа Госплана СССР 1955 г. разработка новой модели планирования экономики» // Вестник Томского государственного университета. № 368. 2013, С. 99-103;
32. Ноздрев С.В. Регулятивная система Японии в условиях глобальной финансовой реформы // Сб. под ред. Худяковой Л.С. Новые подходы к глобальному финансовому регулированию. – М., ИМЭМО РАН, 2015. С. 61-64;
33. Отчет Счетной Палаты Российской Федерации «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов

исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» // Бюллетень Счетной палаты №1 (266), 2020 г.;

34. Петров Г.И. Вопросы планирования работы исполкомов районных и городских Советов депутатов трудящихся (По материалам Ленинградской области) / Г.И. Петров // Советское государство и право. – М., 1953. № 6. С. 54-65;
35. Петров М.П. Система стратегического управления в институциональном механизме обеспечения эффективности исполнительной власти современной России // Вестник ПАГС. 2011. № 3 С. 4-11;
36. Петриков А.В., Галлас М.Л. Сельское хозяйство России в XX веке // Россия в окружающем мире. 2001. С. 1-28;
37. Плеханов Д.А. Обзор отраслевых документов стратегического планирования в России // ЭКО, 2016, № 2 (500), С. 123-135;
38. Поляков М.М., Окрокова Е.С. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования и противодействия коррупции // Актуальные проблемы российского права, 2018, № 8, С. 69;
39. Прохоров А.П. Перспективы реализации национальных проектов Российской Федерации на период 2025–2030 годов с учетом новой модели экономического развития // Мир новой экономики, 2024, № 18(1), С. 18-26;
40. Рассадина А.К. Опыт индикативного планирования во Франции в свете задачи структурной трансформации российской экономики // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2017. № 9(1). С. 37-48;
41. Россинский Б.В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex russica (Русский закон) 2018, № 7, С. 24-38;
42. Рыбаков В.А. Функции государства: системный подход // Вестник ОмГУ Серия Право, 2017, № 2 (51), С. 14-18;
43. Сафонов М.А. Юридическая ответственность в сфере народнохозяйственного планирования в СССР (20-е - начало 30-х годов XX века) // Академический юридический журнал. 2016. № 63. С. 53-57
44. Сафронов А.В. Основные организационные условия реализации долгосрочных планов развития России // Идеи и идеалы. 2015. №1 (23). С. 68-80;
45. Самарина Т.П. Развитие системы долгосрочного стратегического планирования в России // Аналитический вестник Совета Федерации № 24 (508). 2013. С. 11-25;

46. Старостин С.А., Добкин А.Г. О планах деятельности федеральных органов исполнительной власти как документах стратегического планирования // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2021. № 41. С. 83
47. Старостин С.А. Административная реформа в Российской Федерации: окончание или только начало? // Пенитенциарная наука. 2008. № 3 С. 4-6;
48. Старостин С.А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестн. Том. гос. ун-та. Право, 2019, № 32, С. 76-97;
49. Стахов А.И. О некоторых проблемах типизации функций органов исполнительной власти, не разрешенных в ходе административной реформы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1, С. 55-63;
50. Студеникин С.С. О некоторых вопросах советского социалистического административного права // Советское государство. – М., 1938. № 1. С. 136-137;
51. Сурин А.В. Принципы разработки стратегии развития г. Москвы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2008. № 1. – С. 3-13;
52. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5-16;
53. Тихомиров Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника, 2015, № 9. С. 46-52;
54. Хлынов В. Общегосударственное планирование рыночной экономики: опыт Японии // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 8.

IV. Учебно-методические издания

1. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. – 704 С.
2. Административное право и процесс: Полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2001. – 652 С.
3. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.), Проспект. 2010;
4. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах,. Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. М.: Норма, 2008. – 816 С.;
5. Административное право. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. / Старилов Ю.Н. Воронеж. Изд-во Воронеж. ун-та 1998. – 392 С.;

6. Доклад «10 лет устойчивого развития made in Germany». Национальная стратегия устойчивого развития. Ведомство печати и информации Федерального правительства ФРГ;
7. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. Издание второе. / Милюков П.Н. С.-Петербург. 1905. – 679 С.;
8. Государство будущего. Производство и потребление в социалистическом хозяйстве / Баллод Карл С. Петербург. 1906 – 156 С.;
9. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. / Малган Д. М.: Изд. Института Гайдара. 2011. – 427 С.;
10. История управленческой мысли / Маршев В.И. -М.:Инфра-М. 2005. – 731 С.;
11. История Германии: учебное пособие в 3 т. / Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. М.: КДУ. Т. 2: – 672 С.;
12. Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / отв. ред. Д.А. Ковачев. М. ВолтерсКлувер, 2005 – 309 С.;
13. Кредитно-денежная политика в Японии. // С.В. Брагинский. М. «Наука». 1989.;
14. Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В.В. Комарова - М. : Проспект, 2016 – 368 С.;
15. Лиддел Гарт Б.Х. Стратегия непрямых действий. — М.: ИЛ, 1957. – 560 С.;
16. Научно-техническая революция и промышленное развитие СССР. / Лельчук В.С. М.: Наука. 1987. 286 С.;
17. Новая финансовая политика: на пути к твердой валюте / Сокольников Г.Я. М.: Наука, 1991. 337 С.;
18. Основы советского права / Под ред. О.И. Иоффе Минск, 1970 г. – 600 С.
19. План электрификации РСФСР. 1955 г. (2-е издание) Москва. Государственное издательство политической литературы. 667 С.;
20. Плановая деятельность советского государства. / О.Е. Кутафин М., 1980 г. – 239 С.;
21. План и договор в социалистическом хозяйстве / О.С. Иоффе. М.: Юридическая литература, 1971 – 216 С.;
22. Послевоенные перспективы русской промышленности / В. И. Гриневецкий. Харьков Всерос. Центр. Союз Потреб. Обществ. 1919. 210 С.;
23. Практики работы Госплана СССР в брежневский период (по архивным материалам и интервью с В.В. Коссовым) / А.В. Сафронов М. Изд. дом Высшей школы экономики. 2021. 22 С.;
24. Прогнозирование и планирование экономики: Учеб. пособие. / В.И. Борисевич, Г.А. Кандаурова, Н.Н. Кандауров и др. Мн. Интерпрессервис; Экоперспектива 380 С.;

25. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник. / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. Москва: Экономика. 2011. 575 С.;
26. Прогнозирование и планирование в налогообложении: учеб. пособие для вузов / Л.В. Попова, Н.Г. Варакса, М.В. Васильева. Орел. ОрелГТУ. 2007 г. 264 С.;
27. Стратегическое планирование развития: Учебное пособие для вузов / Под ред. Ляско В.И. М.: Издательство «Экзамен». 2005. – 288 С.;
28. Стратегическое планирование в Российской Федерации: состояние методического обеспечения. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластихина, М., Изд. дом Высшей школы экономики, – 60 С.;
29. Стратегическое планирование в государственном секторе экономики: монография / под ред. С.Н. Сильвестрова. — Москва : ИНФРА-М, 2023 – 344 С.;
30. Сущность и основные функции социалистического государства / Байтин М.И. - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1979. – 215 С.;
31. Теория международных отношений: учебник / П.А.Цыганков. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Гардарики, 2007. – 557 С.;
32. Теория функций социалистического государства / Черноголовкин Н. В. М., Юрид. Лит. 1970. – 215 С.;
33. Теория государства и права: учебник / Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова. – Москва : Проспект, 2018. – 586 С.;
34. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. - 4-е изд., перераб. и доп. - Москва : Эксмо, 2010. – 510 С.;
35. Феноменология административного права / Бельский К.С. Смоленск: Изд. Смоленского гуманитарного университета. 1995. –144 С.;
36. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития: монография / под общ. ред. С.В. Запольского; М. Прометей, 2017. – 393 С.
37. Chandler A. D. Strategy and structure. Cambridge: MIT Press, 1962 – 463 p.
38. R. Rumelt «Good Strategy Bad Strategy: The Difference and Why It Matters» New York. 2011 288 p.

V. Авторефераты диссертаций

1. Еремин Э.В. Правовое регулирование стратегического планирования правоохранительной деятельности в системе МВД России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2023;
2. Лукина А.Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2016.;
3. Мамяшева Д.Р. Акты стратегического планирования: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2023.
4. Никчемная Е.А Право как средство государственного стратегического планирования: : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2012;
5. Турганбаев А.О. Стратегическое планирование в государственном управлении: административно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2020.

VI. Информационные ресурсы сети Интернет

1. Андрюшкевич О.А. Индикативное планирование в экономиках разного типа // http://kapital-rus.ru/articles/article/199716/;
2. Бузгалин А.В., Колганов А.И. Планирование в экономике XXI века: творчески используя наследие СССР (к 100-летию Госплана СССР) // https://www.inir.ru;
3. Глазьев С.Ю. Стратегия создания маяков //http://svop.ru/main/33340/;
4. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (основные положения) // https://ach.gov.ru;
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;
6.
7. И.В. Егизаров Воспоминания о ГОЭЛРО и о первенцах электрификации // http://lraber.asj-oa.am/1726/1/12.pdf;
8. Казанский Н. Н. ГОСПЛАН СССР Большая российская энциклопедия. Электронная версия // https://bigenc.ru/domestic_history/text/3808178;
9. Началась разработка Стратегии социально-экономического развития страны до 2030 года // https://www.garant.ru/news/665801/;
10. Основные экономические и социальные показатели за 2019 г. // https://gks.ru/bgd/regl/b19_01/Main.htm;

11. Протокол пленарного заседания президиума Госплана СССР по рассмотрению директив и экономических заданий республикам и районам к первому пятилетнему плану // http://istmat.info/node/6178;
12. «РИА Новости»: «Стратегия-2020» — это не программа, а набор разумных развилок» // https://vladimirmau.ranepa.ru/speak/335991;
13. Сафронов А.В. Современные методики госуправления должны учитывать советский опыт // https://ac.gov.ru/news/page/covremennye-metodiki-gosupravlenia-dolzny-ucityvat-sovetskij-opyt-12945;
14. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода // https://rosstat.gov.ru/folder/13723;
15. Convention du 16 mars 2022 entre l'Etat, l'ADEME, l'Agence nationale de la recherche, la Caisse des dépôts et consignations, l'EPIC Bpifrance et la société anonyme Bpifrance relative au programme d'investissements d'avenir (action «Industrialisation et déploiement ») // https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045378517;
16. Arrêté du 5 avril 2023 relatif à l'approbation du cahier des charges de l'appel à projets «DECARB IND» // https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2023/4/5/PRMI2309257A.

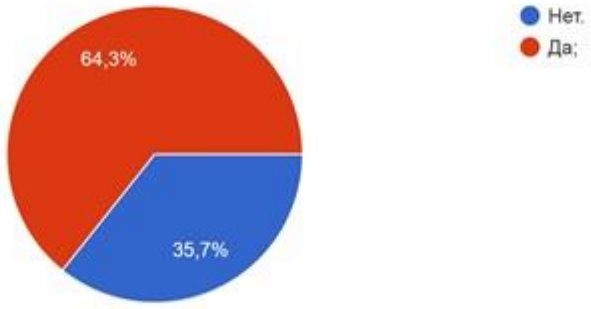
ПРИЛОЖЕНИЕ
Результаты анкетирования

Анкетирование проводилось среди федеральных государственных служащих центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, замещающих должности категории руководители и специалисты в период с 10 января 2022 по 1 февраля 2022 года. Количество опрошенных респондентов составило 140 человек.

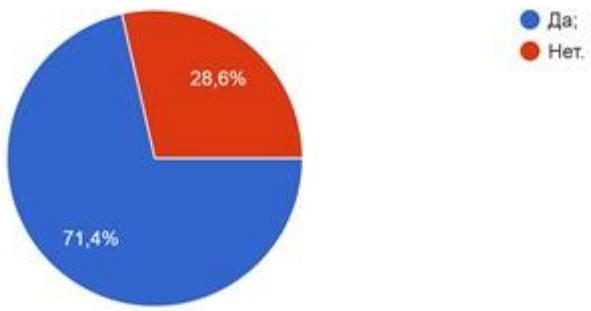
Участникам предлагалось пройти по ссылке, ведущей на платформу «Google Docs», где требовалось ответить на 8 вопросов, посвященных практическим аспектам реализации функции стратегического планирования.

Целью проведенного исследования являлась оценка информированности государственных гражданских служащих о документах стратегического планирования, реализуемых в сфере их практической деятельности, а также оценка актуальности выявленных в ходе проведения исследования проблемных вопросов, связанных с реализацией органами исполнительной власти функции стратегического планирования и предлагаемых в настоящем исследовании решений.

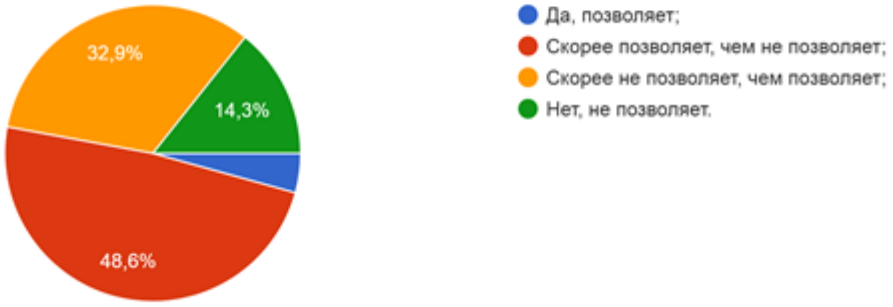
1. Руководствуетесь ли Вы в своей практической деятельности документами стратегического планирования?



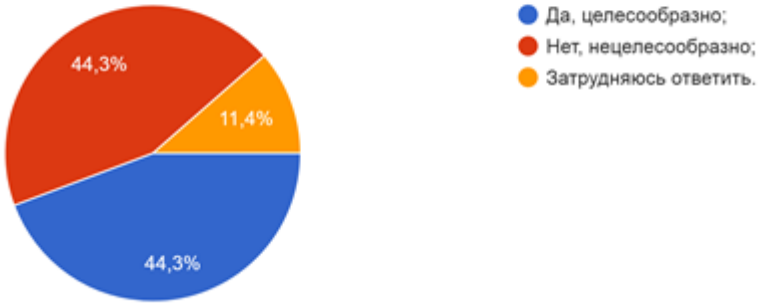
2. Знакомы ли Вы с планом деятельности федерального органа исполнительной власти, в котором Вы проходите государственную гражданскую службу?



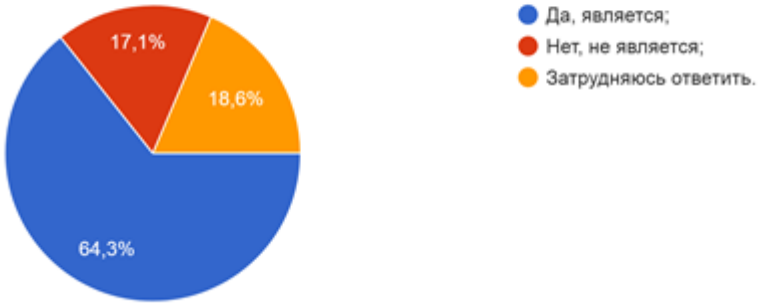
3. Позволяет ли, на Ваш взгляд, действующая в Российской Федерации система документов стратегического планирования эффективно решать задачи, связанные с определением и достижением долгосрочных целей развития государства и общества?



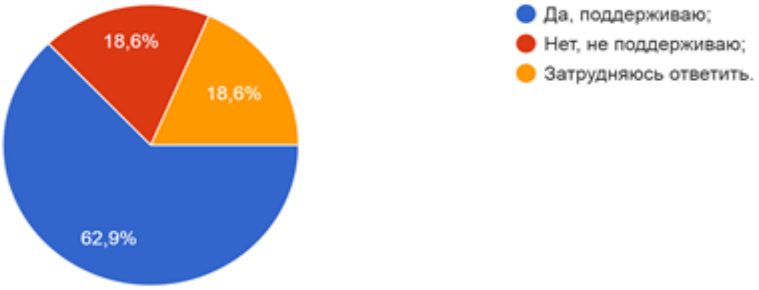
4. Целесообразно ли, на Ваш взгляд, выделение в структуре государственного аппарата отдельного органа, отвечающего за формирование и дальнейшее сопровождение реализации стратегических целей и задач?



5. Является ли на Ваш взгляд целесообразной законодательная регламентация участия представителей общественности в подготовке документов стратегического планирования?



6. Поддерживаете ли Вы необходимость установления на законодательном уровне специальных норм об ответственности за недостижение целей и задач, определенных в документах стратегического планирования?



7. Как Вы думаете, должны ли документы стратегического планирования предусматривать не только цели и задачи, но и определять механизм их достижения?



8. Какая из перечисленных проблем в функционировании системы стратегического планирования Российской Федерации, на Ваш взгляд, оказывает наибольшее влияние на эффективность достижения стратегических целей и задач?

