**Алексей Геннадьевич
ДОБКИН,**

аспирант кафедры
административного права
и процесса

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
dobkinag@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

О КОНТРОЛЕ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Аннотация. Стратегическое планирование является одним из ключевых механизмов обеспечения целенаправленного и устойчивого развития государства, экономики и общества. С принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в Российской Федерации начался новый этап формирования системы государственного стратегического планирования. В статье рассматриваются недостатки действующего в Российской Федерации законодательного регулирования вопросов контроля за реализацией документов стратегического планирования, а также ответственности за их ненадлежащее исполнение. Также отмечается, что положения действующего законодательства по вопросам контроля и ответственности в сфере стратегического планирования являются недостаточными для полноценной реализации механизмов государственного стратегического планирования. При этом автором обосновывается необходимость установления единого порядка осуществления контроля и мониторинга реализации документов стратегического планирования, а также введения в действующее законодательство специальных норм, предусматривающих ответственность за правонарушения, совершаемые в данной сфере. **Ключевые слова:** стратегическое планирование, совершенствование законодательства, планирование, контроль.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.170-176

A. G. DOBKIN,

Postgraduate Student, Department of Administrative Law and Process
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

dobkinag@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

ON CONTROL AND RESPONSIBILITY IN STRATEGIC PLANNING

Abstract. Strategic planning is one of the key mechanisms for ensuring purposeful and sustainable development of the state, economy and society. With the adoption of Federal Law No. 172-FZ of 28.06.2014 "On Strategic Planning in the Russian Federation", a new stage in the formation of the state strategic planning system has begun in the Russian Federation. The article examines the shortcomings of the current legislative regulation in the Russian Federation on the issues of control over the implementation of strategic planning documents, as well as responsibility for their improper

execution. It is noted that the provisions of the current legislation on control and responsibility in the field of strategic planning are insufficient for the full implementation of the mechanisms of state strategic planning. The author substantiates the need to establish a unified procedure for monitoring and monitoring the implementation of strategic planning documents, as well as the introduction of special norms into the current legislation that provide for liability for offenses committed in this area.

Keywords: *strategic planning, improvement of legislation, planning, control.*

Одним из ключевых этапов стратегического планирования, от эффективности реализации которого в значительной степени, зависит успешность выполнения целей, задач и мероприятий, определенных в рамках предшествующих этапов (целеполагания, планирования и программирования) является этап мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

В соответствии с п. 8 ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 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.

Следует отметить, что приведенное законодательное определение не в полной мере отражает сущностные характеристики и значение этапа контроля исполнения документов стратегического планирования в реализации механизма стратегического планирования.

Первым, что привлекает внимание при его рассмотрении, 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 из их объема, такой подход, смешивающий в одном определении мониторинг, являющийся лишь одной из стадий контроля¹, и собственно сам контроль, представляется некорректным.

Следствием такого подхода является смешение задач мониторинга и контроля, определяемых Законом № 172-ФЗ. Так, в качестве одной из задач мониторинга статьей 40 данного Закона определена «разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования», а в качестве одной из задач контроля статьей 41 этого Закона определены «сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

¹ См., например: Зубарев С. М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 10—14.

Помимо этого, в соответствии с данным определением под мониторингом и контролем реализации документов стратегического планирования понимается только деятельность самих субъектов стратегического планирования, ограниченный перечень которых установлен Законом № 172-ФЗ. Это ориентирует правоприменителей на приоритет «внутреннего» контроля за исполнением документов стратегического планирования, что подтверждается правоприменительной практикой.

Так, например, в соответствии с Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162), «мониторинг и контроль реализации отраслевых документов осуществляются разработчиком отраслевого документа на основе данных официального статистического наблюдения, а также иной информации, представляемой федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их сферой ведения».

Подобный подход существенно снижает управленческий потенциал механизмов контроля, а также создает условия для ухода от ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) документов стратегического планирования. Помимо этого, в соответствии с приведенным 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»², что существенно снижает прозрачность деятельности органов исполнительной власти по достижению стратегических целей и задач.

Контроль реализации документов стратегического планирования, особенно на этапе формирования системы стратегического планирования, является ключевым способом получения информации об эффективности системы стратегического планирования, необходимости ее корректировки и дополнения. Однако глава Закона № 172-ФЗ, посвященная 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 нормативным правовым актам субъектов 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 нормативных правовых актах вопросам контроля внимание уделяется лишь формально, а в качестве единственного источника данных о результатах зачастую указываются данные, предоставляемые самими органами исполнительной власти, что создает предпосылки для злоупотреблений со стороны последних.

² Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Так, например, в соответствии с Порядком разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2015 № 1449) контроль исполнения соответствующих документов стратегического планирования осуществляется путем подготовки федеральными органами исполнительной власти ежегодных докладов о реализации.

При этом, как отмечается в Отчете Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «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», «выборочный анализ итоговых докладов федеральных органов исполнительной власти показал, что в них отсутствуют сведения о недостигнутых целях и показателях деятельности и невыполненных мероприятиях. Нет в них и анализа имеющихся проблем в управлении. Отсутствие объективной оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти снижает возможность выработки обоснованных управленческих решений по реализации государственной политики»³.

На практике, по результатам реализации Планов деятельности в 2017—2018 гг., ни один федеральный орган исполнительной власти не смог достичь плановых значений всех показателей деятельности в полном объеме⁴.

Сходный подход предусматривается Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации (ОНДП) (утверждены постановлением Правительства РФ от 04.08.2015 № 789). Ими устанавливается, что единственной формой контроля и мониторинга за исполнением ОНДП является представление Минэкономразвития России проекта ежегодного отчета Правительства Российской Федерации, который формируется на основе сведений, предоставляемых самими федеральными органами исполнительной власти. Можно ли говорить о действительно тщательной проверке фактического достижения стратегических целей и задач, если результатом контроля служит общий публичный информационный доклад, в основу которого положены сведения самих исполнителей?

В целом представляется, что 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, а также контролирующие органы, в свою очередь, оказались ограничены в возможностях оперативного получения объективных сведений о текущем ходе реализации стратегических целей и задач.

С учетом изложенного, целесообразным 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

³ Бюллетень Счетной палаты. 2020. № 1 (266). С. 20.

⁴ Бюллетень Счетной палаты. 2020. № 1 (266). С. 26.

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.

Разрозненное, в значительной степени бессистемное регулирование вопросов мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, являющихся взаимосвязанными элементами единой системы, не может обеспечить адекватный уровень оценки эффективности их реализации, а также выявить необходимость в их корректировке. Важным шагом в направлении создания таких механизмов может стать выделение отдельного федерального органа исполнительной власти (государственного органа), обеспечивающего объективный внешний контроль за достижением стратегических целей и задач.

При этом, как представляется, положение дел в сфере контроля и мониторинга за исполнением документов стратегического планирования является лишь одним из частных проявлений системных проблем в российской системе стратегического планирования. Речь идет в первую очередь о значительном накопленном массиве несогласованных по целям, задачам и показателям документов стратегического планирования, число которых с каждым годом последовательно растет. По информации ГАС «Управление», по состоянию на май 2021 г. всего в Российской Федерации было принято более 56 тыс. документов стратегического планирования (из них только на федеральном уровне — 172). Установление единых правовых основ контроля и мониторинга за их исполнением на практике будет крайне затруднительным до синхронизации по содержанию и существенного сокращения количества разнообразных «плановых показателей», многие из которых даже не имеют признанных механизмов расчета.

Другим аспектом, важным для оценки фактического исполнения документов стратегического планирования, является однозначность и конкретность ожидаемых целевых показателей. Например, действующей редакцией ОНДП (утверждены Правительством РФ от 29.09.2018) в качестве одного из направлений работы определяется «создание электронной государственной службы», которое будет реализовываться посредством «внедрения федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в целях цифровизации кадровых подразделений государственных органов, формирования интерактивной аналитики по вопросам государственной службы и противодействия коррупции; внедрения современных кадровых технологий на гражданской службе в целях ее эффективного функционирования; создания правового механизма сохранения профессиональных кадров, обладающих специальными и уникальными знаниями и умениями в конкретной области профессиональной служебной деятельности».

Может ли рассматриваться данный комплекс мероприятий в качестве плана (а именно в рамках планирования, согласно Закону № 172-ФЗ принимаются ОНДП)? Представляется, что нет. Наименования некоторых структурных элементов ОНДП и вовсе вызывает вопросы с точки зрения юридической техники и корректности. 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, их положения не предусматривают промежуточных целей и задач, которые позволили бы оценить ход их реализации, в ОНДП с 2018 г., несмотря на существенное изменение экономических условий, не было внесено ни одного изменения.

Важным при дальнейшей оптимизации стратегических целей и задач, а также планируемых «плановых» показателей является обеспечение их преемственности, а также проверяемости. Полагаем, что этому будет способствовать использование при доработке механизмов стратегического мониторинга и контроля потенциала формирующейся Национальной системы управления данными, в рамках которой должно быть обеспечено формирование единой информационной платформы, обеспечивающей сбор, загрузку, обработку, хранение, визуализацию и анализ всех государственных данных. Это позволит существенно повысить объективность и оперативность проводимых контрольных мероприятий, с одной стороны, освободив федеральные органы исполнительной власти от подготовки рутинных докладов, а с другой — ускорив сроки реагирования на допускаемые отклонения от достижения стратегических целей и задач.

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 Закона № 172-ФЗ лица, виновные в нарушении законодательства РФ и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования, несут дисциплинарную, гражданско-правовую и административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем ни трудовое законодательство, ни Кодекс РФ об административных правонарушениях, ни тем более Гражданский кодекс РФ не содержат составов правонарушений, предусматривающих ответственность за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования.

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.

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 реализации документов стратегического планирования, 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, 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.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Добкин А. Г.* О правовом регулировании состава участников стратегического планирования на федеральном уровне // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6. — С. 179—185.
2. *Жаворонкова Н. Г.* Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 2. — С. 42—52.