

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СОСТАВА УЧАСТНИКОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

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 правового регулирования состава участников стратегического планирования на федеральном уровне, а также высказываются предложения по совершенствованию механизмов стратегического планирования и привлечению к реализации стратегического планирования более широкого круга субъектов. Автором обосновывается необходимость расширения круга участников стратегического планирования за счет государственных корпораций, являющихся уполномоченными органами управления в отдельных отраслях, различных научных организаций, а также, в определенных случаях, хозяйствующих субъектов. Помимо этого, предлагается создание правовых механизмов, обеспечивающих сопряжение стратегического планирования и государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: стратегическое планирование, совершенствование законодательства, планирование, прогнозирование, социально-экономическое развитие.



**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

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.58.6.179-185

A. G. DOBKIN,

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

dobkinag@yandex.ru

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

ABOUT LEGAL REGULATION OF STRUCTURE OF PARTICIPANTS OF STRATEGIC PLANNING AT THE FEDERAL LEVEL

Abstract. Strategic planning is one of the key mechanisms for ensuring targeted and sustainable development of the state, economy and society. With the adoption of June 28, 2014 No. 172-FZ «On Strategic Planning in the Russian Federation», a new stage in the formation of the state strategic planning system began in the Russian Federation. The article discusses the

© А. Г. Добкин, 2019

shortcomings of the current legal regulation of the composition of strategic planning participants at the federal level, and also makes suggestions for improving the mechanisms of strategic planning and involving a wider range of subjects in the implementation of strategic planning. The author justifies the need to expand the circle of participants in strategic planning at the expense of state corporations, which are authorized management bodies in certain industries, various scientific organizations, as well as, in certain cases, economic entities. In addition, it proposes the creation of legal mechanisms that ensure the combination of strategic planning and public-private partnership.

Keywords: *strategic planning, improvement of legislation, planning, forecasting, socio-economic development.*

С принятием в 2014 г. Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 172-ФЗ) впервые в новейшей истории Российской Федерации была сформирована системная правовая основа для реализации государственного стратегического планирования. Положения Закона № 172-ФЗ определяют цели и задачи стратегического планирования, устанавливают основные параметры системы документов стратегического планирования, а также закрепляют перечень участников стратегического планирования на различных уровнях, регламентируя их полномочия в данной сфере.

Важно отметить, что именно от полноты и определенности круга участников стратегического планирования в значительной степени зависит то, насколько эффективно будет проводиться работа по подготовке и реализации документов стратегического планирования. Стратегическое планирование как комплексный процесс, участие в реализации которого в той или иной степени принимают все элементы государственного аппарата и ряд ключевых для экономики хозяйствующих субъектов, нуждается в четком определении роли и места каждого участника этого процесса и, соответственно, меры их ответственности за достижение тех или иных стратегических целей и задач. При этом особенное значение имеют полнота и определенность правового регулирования данных вопросов применительно к стратегическому планированию, осуществляемому на федеральном уровне, поскольку именно на этом уровне документами стратегического планирования ставятся наиболее значимые цели и решаются наиболее масштабные задачи в сферах социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Закон № 172-ФЗ не содержит определения участников стратегического планирования, хотя ряд ключевых дефиниций, закрепленных в ст. 3 Закона № 172-ФЗ, так или иначе отсылает к этой категории. Перечень участников стратегического планирования на федеральном уровне устанавливается в ст. 9 Закона № 172-ФЗ. К их числу отнесены: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Совет Безопасности РФ, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ,

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

федеральные органы исполнительной власти, а также иные органы и организации в случаях, если это предусмотрено нормативными правовыми актами.

Следует отметить: несмотря на то, что приведенный перечень участников формально является открытым, явно прослеживается логика, согласно которой основное участие в осуществлении стратегического планирования должен принимать достаточно узкий круг государственных органов, а привлечение к участию в нем иных общественных и государственных органов и организаций возможно только в отдельных случаях. В этой связи необходимо отметить несколько важных моментов.

Исходя из определений ключевых этапов стратегического планирования, связанных с непосредственной реализацией стратегических целей и задач — планирования и программирования, закрепленных в ст. 3 Закона № 172-ФЗ, деятельность участников стратегического планирования в рамках указанных этапов включает в том числе реализацию планов, государственных программ, а также ряда других документов стратегического планирования. основополагающие документы стратегического планирования содержат ряд показателей, характеризующих цели развития в различных областях.

Например, в соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года² (далее — ОНДП) удельный вес в экономике организаций, осуществляющих технологические инновации, к 2024 г. должен достичь 50 %, к тому же году планируется достичь объемов экспорта несырьевых неэнергетических товаров в размере 250 млрд долл. США, а также обеспечить формирование в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве, сфере услуг глобальных конкурентоспособных несырьевых секторов, общая доля экспорта товаров (работ, услуг) которых составит не менее 20 % ВВП страны. ОНДП содержит перечень мер, за счет принятия которых Правительство планирует достичь поставленные показатели, а обозначенные в ОНДП цели и меры детализируются в документах стратегического планирования более низкого уровня, которые предусматривают конкретные мероприятия, конечные сроки их реализации и соответствующее финансирование. 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?

Представляется, что одной из проблем Закона № 172-ФЗ является именно то, что эти субъекты «выпадают» из системы стратегического планирования. Фактически действующее правовое регулирование игнорирует прямую взаимосвязь между определяемыми государственными органами целями и показателями и теми хозяйствующими субъектами, которые в рамках своей деятельности в конечном итоге призваны вносить весомый вклад в достижение этих целей³.

² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. Утв. Председателем Правительства РФ 29.09.2018.

³ Старостин С.А. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. 2008. Т. 67. № 4. С. 875—884.



Решению этой проблемы, на наш взгляд, в первую очередь должно способствовать сопряжение механизмов Закона № 172-ФЗ с механизмами государственно-частного партнерства (далее — ГЧП). Как отмечает А. Н. Лукина, «ГЧП является административно-правовой формой реализации исполнительной власти и местного самоуправления, в рамках которой органы публичной власти (органы государственной власти и органы местного самоуправления) вступают в партнерские отношения с частными лицами в целях реализации публичного интереса в виде эффективного и качественного исполнения функций, возложенных на органы публичной власти, и в целях привлечения в экономику частных инвестиций»⁴.

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

Однако институционализация участия хозяйствующих субъектов в государственном стратегическом планировании в Законе № 172-ФЗ не должна ограничиваться сопряжением механизмов стратегического планирования и государственно-частного партнерства. Важным является обеспечение участия ключевых хозяйствующих субъектов и делового сообщества в целом в реализации этапов стратегического планирования, предшествующих непосредственной реализации стратегических целей и задач. По мнению Н. М. Казанцева, «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. А государственные органы, которые определены Законом № 172-ФЗ как единственные по статусу участники стратегического планирования, не имеют кадровых возможностей ни предвидеть новое научно-промышленное развитие, ни осуществлять его»⁵.

Несмотря на, пожалуй, слишком критическую оценку возможностей действующих участников стратегического планирования, бесспорным является наличие у частных хозяйствующих субъектов, некоторые из которых самостоятельно осуществляют стратегическое планирование своей деятельности, широких возможностей в сфере анализа текущего состояния отдельных отраслей экономики, а также определения их перспективных направлений развития. Отсутствие эффективных правовых механизмов привлечения таких организаций к участию в осуществлении государственного стратегического планирования представляется недоработкой.

⁴ Лукина А. Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 9.

⁵ 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. 39—43.

При этом, отдельно касаясь вопроса участия научных организаций в стратегическом планировании, следует отметить, что необходимость их привлечения к осуществлению стратегического планирования прямо вытекает из ряда положений Закона № 172-ФЗ. Например, в соответствии с законодательным определением прогнозирования, которое является неотъемлемым этапом стратегического планирования, закрепленном в п. 5 ст. 3 Закона № 172-ФЗ, под ним 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 РФ и муниципальных образований.

Возможно ли научное обоснование прогнозов без участия в их разработке научных организаций? Действующее правовое регулирование круга участников стратегического планирования не предусматривает обязательное привлечение научных организаций к осуществлению стратегического планирования, в том числе прогнозирования. Например, Правилами разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период⁶ (далее — Прогноз), лишь отмечается, что такие организации могут привлекаться к разработке Прогноза. Представляется, что отнесение вопроса привлечения научных организаций к осуществлению стратегического планирования на усмотрение государственных органов является не совсем верным. 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 должны быть на постоянной основе включены в состав участников стратегического планирования.

Помимо этого, непоследовательным выглядит невключение в перечень «постоянных» участников стратегического планирования государственных корпораций (далее также — ГК), в первую очередь государственных корпораций, являющихся уполномоченными органами управления в отдельных отраслях, например, ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос».

В рамках реализации государственно-управленческих полномочий в отдельных отраслях данные организации осуществляют полномочия в сфере стратегического планирования, сходные с полномочиями федеральных органов исполнительной власти. Так, например, в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»»⁷ ГК «Роскосмос» разрабатывает проекты государственных программ Российской Федерации, президентских программ, Федеральной космической программы России,

⁶ Утв. постановлением 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» // СЗ РФ 2015. № 46 (ч. I) Ст. 6398.

⁷ Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4341.



межгосударственных и федеральных целевых программ, программ Союзного государства и программ международного сотрудничества в области космической деятельности, а также принимает участие в разработке проектов других программ в пределах своей компетенции.

Как и федеральные органы исполнительной власти, данные организации осуществляют разработку внутренних документов стратегического планирования. Например, в соответствии со ст. 19 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»⁸, корпорация для достижения целей, установленных законодательством, разрабатывает программу деятельности Корпорации на долгосрочный период, предусматривая в ней выполнение производственных, инвестиционных и финансовых показателей, в том числе заданий государственного оборонного заказа, а также мероприятий, обеспечивающих реализацию государственных программ.

Представляется, что такие организации, учитывая их роль в механизме государственного управления, а также принимая во внимание фактические полномочия в сфере стратегического планирования, должны быть включены в число «постоянных» участников стратегического планирования на федеральном уровне.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что действующее правовое регулирование состава участников стратегического планирования нуждается в существенной доработке, направленной на создание правовых механизмов, обеспечивающих участие более широкого круга субъектов в стратегическом планировании. Представляется, что это возможно осуществить путем законодательной дифференциации участников стратегического планирования, наделенных государственно-властными полномочиями, и участников стратегического планирования, представляющих научное, экспертное и деловое сообщество, предусмотрев в отдельных случаях возможность участия в реализации определенных этапов стратегического планирования и самостоятельных хозяйствующих субъектов. При этом в Законе № 172-ФЗ должны быть четко определены права, обязанности, ответственность, а также формы участия в стратегическом планировании участников, не наделенных государственно-властными полномочиями.

Такое разделение, с одной стороны, позволит сохранить решающую роль государственных органов в процессах стратегического планирования, а с другой — создаст возможности для более широкого участия научных, экспертных и деловых кругов в подготовке и реализации документов стратегического планирования, что будет способствовать повышению качества их проработки, а также обеспечению большей прозрачности работы по достижению определяемых ими целей и задач.

⁸ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Лукина А. Н.* Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2016.
2. *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. 39—43.
3. *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — Т. 67. — № 4.

