



В.А. Григорьева*

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. К основным функциям государства в экономической сфере относится стратегическое планирование, которое ориентируется на долгосрочную перспективу, определяет основные направления экономического развития, показывает цели для отдельных отраслей национальной экономики и ключевые механизмы их достижения. В статье исследуются особенности понятия и содержания конституционного института государственной стратегии в экономической сфере на современном этапе. Целеполагающие акты стратегического характера принимаются в России на настоящий момент бессистемно, в отсутствие нормативно установленных — иерархии, классификации, структуры и требований к содержанию. Основным законом в области экономического стратегического планирования выступает Закон о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации, в котором не нашли отражения стратегии и доктрины, активно применяющиеся на практике. Автором выявлены недостатки правового регулирования принятия программно-стратегических документов в России и сделаны рекомендации по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: государство, конституционное право, государственная стратегия, государственное планирование, экономика, экономическое развитие, функции государства, конституционный институт, целевые программы, доктрины.

В современных условиях хозяйствования имеются объективные обстоятельства, которые обуславливают потребность в государственном планировании, а именно: неспособность механизма свободного рынка обеспечить макроэкономическую устойчивость национальной экономики; появление более сложных форм взаимодействия между хозяйствующими субъектами и отраслями экономики в результате диверсификационных и интеграционных процессов; рост масштабов воздействия человека на природу¹. Планирование включает в себя подготовку различных вариантов управленческих действий в виде прогнозов, проектов, программ и планов, обоснование их оптимальности, обеспечение возможности их выполнения и проверки.

Для государства особую значимость имеет стратегическое планирование, которое ориенти-

руется на долгосрочную перспективу, определяет основные направления экономического развития, показывает цели для отдельных отраслей национальной экономики и ключевые механизмы их достижения. На решение этих задач направлена программно-стратегическая функция государства в экономической сфере. В ее рамках осуществляется выработка экономической политики и принятие документов стратегического характера в различных отраслях хозяйствования.

Статьей 71 Конституции РФ установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития России отнесены к вопросам ведения Российской Федерации.

Экономическая политика определяет долгосрочные и текущие цели хозяйственного развития страны², а также выбирает методы

¹ Государственное регулирование национальной экономики: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Сервис» // [Арбузов С.С. и др.] // под ред. Н.А. Платоновой, В.А. Шумаева, И.В. Бушуевой. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 81.

² Хусаинов З.Ф. Экономическая функция российской государственности: вопросы теории, истории и политико-правовой практики: дис. ... д-ра юрид. наук / З.Ф. Хусаинов. Академия экономической безопасности. Казань, 2008. С. 218.

© Григорьева Валерия Анатольевна

* Соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного Университета
[valery.gri@gmail.com]

125009, г. Москва, Романов пер-к, д. 5.



их достижения. При этом, принятие конкретных решений в области социально-экономической политики государства должно основываться на результатах государственного прогнозирования³. Соответственно, разработка программно-стратегических документов в экономической сфере должна учитывать целевые параметры в конкретных областях развития, прогнозные данные, критерии оценки достижения планируемых показателей.

В литературе предлагается понимать под сущностью государственной стратегии как конституционного правового института — систему норм, охватывающих в соответствии с установками Конституции РФ механизмы целеполагания, мониторинга и анализа, прогнозирования и планирования развития законодательства в определенной сфере общественных отношений (в зависимости от объекта и субъектов стратегического планирования)⁴.

Государственная стратегия в экономической сфере имеет специфику, обусловленную характером и кругом субъектов экономических отношений. Процесс экономического стратегического планирования состоит из шести этапов: 1) прогнозно-аналитические обоснования и расчеты; 2) формирование концепции развития национальной экономики (которая содержит стратегические цели и средства их реализации); 3) разработка стратегического плана; 4) разработка программ мероприятий стратегического плана, создание государственных целевых программ; 5) определение механизма реализации мероприятий стратегического плана (включает конкретные методики, государственный заказ, меры стимулирования); 6) контроль за реализацией мероприятий стратегического плана⁵.

Рассмотренный процесс предполагает прогнозирование и планирование не только в отношении законодательства, но и иных областей государственной деятельности, а также инструменты контроля итогов реализованных мероприятий стратегии.

Все этапы экономического планирования находят отражение в различных нормативных актах стратегического характера, таких как прогноз, стратегия, доктрина, концепция, программа. На настоящий момент в России действует множество правовых актов стратегического характера с подобными названиями,

однако их правовой статус, система и соподчинение нормативно не определены. Кроме того, действующее нормативное регулирование не содержит эффективных инструментов шестого этапа — контроля итогов реализации стратегических программ.

В науке отмечается, что «в конституционном законодательстве при отсутствии должной правовой регламентации сложилась практика, когда целеполагающие акты стратегического характера принимаются бессистемно, в отсутствие их установленной иерархии, классификации, структуры и содержания»⁶. Данная проблема актуальна и в отношении актов стратегического характера в экономической сфере.

Основным законом в области экономического стратегического планирования выступает Закон о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ (далее — Закон №115)⁷, который «не заложил эффективной правовой основы планирования и прогнозирования социально-экономического развития России»⁸.

Закон №115 содержит всего 6 статей и на сегодня не отражает сложившуюся сложную систему актов государственного планирования. Согласно Закону №115, система документов стратегического социально-экономического планирования включает в себя: 1) прогнозы социально-экономического развития в целом по Российской Федерации, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам (на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу); 2) концепцию социально-экономического развития на долгосрочную перспективу; 3) программу социально-экономического развития на среднесрочную перспективу на основании первого после вступления в должность Послания Президента РФ; 4) Ежегодное послание Президента РФ, с которым он обращается к Федеральному Собранию; 5) документы, ежегодно представляемые Правительством России одновременно с проектом федерального бюджета (в том числе итоги социально-экономического развития за прошедший период текущего года, перечень федеральных целевых программ, намеченных к финансированию на предстоящий год, перечень основных социально-экономических проблем (задач), на решение которых направлена политика в предстоящем году).

³ Пункт 1 ст. 2 Федерального закона от 20.07.1995 №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Российская газета. 1995. №143.

⁴ Маланыч И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. №13. СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Государственное регулирование национальной экономики. С. 83–86.

⁶ Маланыч И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве.

⁷ Федеральный закон от 20.07.1995 №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Российская газета. 1995. № 143.

⁸ Чертков А.Н. Правовое обеспечение стратегического планирования территориального развития Российской Федерации // Журнал российского права. 2012. №11. С. 5–14.



На практике отдельно программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу не принимается, ее роль фактически выполняют многочисленные стратегии, концепции и программы. В перечень документов не вошли стратегии и доктрины, активно применяющиеся на практике.

В законе специально выделены ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Этот акт на практике показал свою реальную значимость в определении направлений государственной политики и стратегического планирования. Послания содержат позиции главы государства по основным направлениям государственной политики, развития конституционного строя России и взаимоотношений с зарубежными странами, служат ориентиром в законодательной деятельности парламента⁹.

Послание является единственным актом, на который указывает Конституция РФ (ст. 85), хотя и не определяет его юридическую силу. Также и Закон №115 указывает на особую роль посланий для целей кратко- и среднесрочного планирования. Как отмечают многие ученые, послания Президента РФ представляют собой стратегический план развития государства, сформулированный на основе целей и ценностей, установленных Конституцией РФ¹⁰.

На январь 2013 г. принято 53 нормативных акта с наименованием «стратегия». Тридцать пять из них связаны с вопросами экономического развития отраслей хозяйствования или отдельных территорий. Подавляющая часть стратегий утверждена распоряжениями Правительства РФ¹¹, однако имеются такие, которые утверждены указами Президента России¹²

и актами различных министерств и ведомств по своим профильным вопросам¹³. Имеется даже стратегия, принятая совместным заявлением Правительства РФ и Банка России¹⁴. Такой вид правовых актов, как «заявление», в законодательстве вообще не упоминается; Правительство должно принимать только постановления и распоряжения¹⁵.

Нормативно понятие стратегия определено в «ГОСТ Р 52104-2003. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Термины и определения»¹⁶; в нем указано, что стратегия — это деятельность, направленная на получение планируемого результата с учетом перспективы долговременного развития. В самих принятых стратегиях понятие не закрепляется. Более того, имеются противоречивые положения о соподчинении стратегий с иными актами стратегического характера.

В Стратегии развития информационного общества указано, что она является «основой для подготовки и уточнения доктринальных, концептуальных, программных и иных документов, определяющих цели и направления деятельности органов государственной власти, а также принципы и механизмы их взаимодействия с организациями и гражданами в области развития информационного общества в Российской Федерации»¹⁷. Из этого следует, что стратегия является базовым документом, положения которого уточняются и конкретизируются в концепциях, доктринах и программах.

Государственная стратегия экономической безопасности, однако, устанавливает иное соподчинение, закрепляя, что она «развивает

⁹ Грищенко Г.А. Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. 2011. №6. С. 32–41.

¹⁰ См., напр.: Голощапов А.М. Послания Президента РФ – конституционная основа формирования государственно-правовой стратегии РФ // Право и политика. 2004. № 6. С. 4; Тихон Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См., например: Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2012 № 559-р «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 18. Ст. 2246; Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 №2074-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2011. №51. Ст. 7542.

¹² Указ Президента РФ от 19.12.2012 №1666 «О Стратегии государственной национальной политики Россий-

ской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477; Указ Президента РФ от 09.06.2010 № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2010. № 24. Ст. 3015.

¹³ Приказ Росрыболовства от 30.03.2009 № 246 «Об утверждении Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Минтранса РФ от 12.05.2005 №45 «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // Вестник Банка России. 2011. № 21.

¹⁵ Пункт 1 ст. 23 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 245.

¹⁶ «ГОСТ Р 52104-2003. Национальный стандарт РФ. Ресурсосбережение. Термины и определения», утв. Постановлением Госстандарта РФ от 03.07.2003 № 235-ст // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212 // Российская газета. 2008. № 34.



и конкретизирует соответствующие положения разрабатываемой концепции национальной безопасности Российской Федерации»¹⁸. Почти во всех стратегиях территориального развития¹⁹ имеются упоминания о том, что стратегия разработана с учетом Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., иных отраслевых и территориальных стратегий и концепций развития²⁰.

Похожая ситуация с концепциями, на начало 2013 г. их действует более ста. Аналогичным образом принимаются они распоряжениями и постановлениями Правительства РФ²¹, указами Президента РФ²², актами министерств и ведомств²³. При анализе концепций обращает на себя внимание наличие значительного числа концепций федеральных целевых программ (ФЦП)²⁴.

Нормативного определения термину «концепция» нет. В экономическом словаре «концепция» раскрывается, как: 1) генеральный замысел, определяющий стратегию действий при осуществлении реформ, проектов, планов,

программ; 2) система взглядов на процессы и явления в природе и в обществе²⁵.

В законе о государственном прогнозировании²⁶ дается определение концепции социально-экономического развития РФ как системы представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей (ст. 1). В утвержденной Концепции на период до 2020 г.²⁷ целью ее разработки названо определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008–2020 гг.) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. В соответствии с этой целью в Концепции сформулирована в том числе «стратегия достижения поставленных целей, включая способы, направления и этапы». Аналогично Концепция развития рынка ценных бумаг²⁸ содержит целый раздел с наименованием «Стратегия государства на рынке ценных бумаг», а Концепция развития рынка сжиженного газа для бытовых нужд — раздел «Стратегия развития рынка сжиженного газа»²⁹.

Структурное сравнение стратегий и концепций показывает, что и стратегии, и концепции в 80% случаев содержат планы мероприятий по их реализации, а содержание, в зависимости от предмета регулирования может быть как подробным и конкретным, так и довольно общим и схематичным. Примерами подробно разработанных документов выступают Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 г.,³⁰ Транспортная стратегия

¹⁸ Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2117.

¹⁹ Кроме Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 06.09.2011 № 1540-р // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ См., напр.: Распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» // СЗ РФ. 2010. № 33. Ст. 4444; Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5107.

²¹ См., напр.: Распоряжение Правительства РФ от 24.09.2012 № 1762-р «Об одобрении Концепции развития национальной системы стандартизации РФ на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 40. Ст. 5485; Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626.

²² См., напр.: Указ Президента РФ от 01.07.1996 № 1008 «Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации» // Российская газета. 1996. № 125.

²³ Приказ Минпромторга РФ от 24.09.2009 № 854 «Об утверждении Концепции государственной поддержки организаций народных художественных промыслов на период до 2015 года» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Минфина РФ от 01.07.2004 № 180 «Об одобрении Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ На январь 2013 г. – 45 концепций федеральных целевых программ.

²⁵ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2006 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Федеральный закон от 20.07.1995 N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Российская газета. 1995. № 143.

²⁷ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

²⁸ Указ Президента РФ от 01.07.1996 № 1008 «Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации» // Российская газета. 1996. № 125.

²⁹ Распоряжение Правительства РФ от 03.07.2003 № 908-р «О Концепции развития рынка сжиженного газа для бытовых нужд» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2944.

³⁰ Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Концепции развития системы особо охра-



России³¹, Стратегии социально-экономического развития федеральных округов³². Краткими и общими по характеру являются Стратегия экономической безопасности РФ, Концепция развития государственной финансовой (гарантийной) поддержки экспорта промышленной продукции в Российской Федерации, Концепция развития отрасли геодезии и картографии до 2020 г.;³³ данные акты не содержат планов мероприятий по реализации декларируемых целей, ответственных лиц и сроков.

Анализ содержания принятых на настоящий момент концепций и стратегий показывает, что они не обладают какими-то принципиальными отличиями по содержанию, структуре или порядку реализации. Полагаем, что в целях оптимизации и достижения определенности правового регулирования следует четко разграничить предметы этих документов, а также достигнуть единообразия наименований.

В сфере экономического планирования предлагается оставить единственную концепцию в данной сфере регулирования — Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ. Все иные документы именовать стратегиями, и законодательно закрепить требования к их содержанию. Также предлагается законодательно закрепить необходимость публично представления результатов реализации стратегий по окончании их сроков.

В отсутствие специального законодательства о стратегическом планировании, предлагается в качестве промежуточной меры внести следующие изменения в Закон №115:

няемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года) // СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 452.

³¹ Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 №1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³² См., напр.: Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 № 2074-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2011. №51. Ст. 7542; Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2011 № 1757-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс»; Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2011 № 1540-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

³³ Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // Российская газета. 1996. № 89; Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2003 № 1493-р «О Концепции развития государственной финансовой (гарантийной) поддержки экспорта промышленной продукции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 42. Ст. 4093; Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2010 № 2378-р «Об утверждении Концепции развития отрасли геодезии и картографии до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

1) дополнить ст. 1 ч. 4 следующего содержания:

«4. Стратегия в сфере социально-экономического развития Российской Федерации — комплексная система целей, задач, сроков и мероприятий, планируемых государством в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации в определенной области социальной жизни или экономической деятельности»;

2) дополнить ст. 5.1. следующего содержания: «Статья 5.1. Стратегии в сфере социально-экономического развития Российской Федерации.

1. Стратегии в сфере социально-экономического развития Российской Федерации (далее — стратегии) принимаются Правительством Российской Федерации или органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, на долгосрочную и среднесрочную перспективу.

Правительством Российской Федерации утверждается единый перечень стратегий и методические рекомендации по порядку разработки стратегий.

2. Стратегии разрабатываются на основе прогнозов социально-экономического развития и концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

3. Стратегии в обязательном порядке включают в себя цели, задачи, этапы реализации, источники финансирования мероприятий стратегии. К стратегии прикладываются: 1) перечень основных направлений и мероприятий реализации стратегии; 2) перечень органов и должностных лиц, ответственных за реализацию мероприятий стратегии; 3) целевые индикаторы реализации стратегии.

4. В течение трех месяцев с момента окончания срока стратегии орган, разработавший стратегию, принимает отчет об итогах реализации стратегии по форме, утверждаемой Правительством Российской Федерации. В отчете об итогах реализации стратегии указываются все осуществленные мероприятия, объемы их финансирования, анализ достижения целей стратегии».

Для достижения единообразия наименований предлагается переименовать национальные стратегии в стратегии. На март 2013 г. имеется две стратегии, требующих такого переименования — Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг., Национальная стратегия противодействия коррупции³⁴.

³⁴ Указ Президента РФ от 01.06.2012 №761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994; Указ Президента РФ от 13.04.2010 №460 «О Национальной страте-



Следующим типом стратегических документов являются доктрины. На январь 2013 г. принято восемь доктрин³⁵, одна из которых имеет название «национальная доктрина»³⁶, что также не способствует единству терминологии.

Ни одна из доктрин напрямую не касается функций государства в экономической сфере, однако опосредованно вопросы экономики затрагиваются в Морской доктрине, Доктрине продовольственной безопасности и Экологической доктрине. Анализ доктрин показывает: а) принимаются они Президентом и Правительством России; б) не имеют четкой структуры и предмета; в) содержат цели и направления в государственной политике в рассматриваемой сфере; г) не содержат планов мероприятий по реализации доктрины, что определяет высокую декларативность данного документа³⁷.

В отношении доктрин также не ясны их юридические сила и статус. При этом, доктрины, в отличие от стратегий и концепций, на 80% состоят из норм — деклараций, воплощение которых никак не конкретизируется. Следовательно, никакой регулятивной ценности доктрины не представляют. Если бы они имели силу закона (были общеобязательны), декларативные положения можно было использовать для понимания общего характера и «духа» правового регулирования той или иной сферы, соотнося с ними нормы подзаконного регулирования. В существующей же ситуации они лишены практического применения. Полагаем, что в данном виде доктрины являются

гии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» // Российская газета. 2010. №79.

³⁵ Указ Президента РФ от 05.02.2010 №146 «О Военной доктрине Российской Федерации» // Российская газета. 2010. №27; Указ Президента РФ от 30.01.2010 №120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. 2010. № 21; Указ Президента РФ от 13.06.1996 № 884 «О доктрине развития российской науки» // Российская газета. 1996. № 115; Постановление Правительства РФ от 04.10.2000 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» // Российская газета. 2000. № 196; Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 №861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305; Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 №1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года», утв. Президентом РФ 27.07.2001 // СПС «КонсультантПлюс»; «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации», утв. Президентом РФ 09.09.2000 №Пр-1895 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ Постановление Правительства РФ от 04.10.2000 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» // Российская газета. 2000. № 196.

³⁷ Кроме Доктрины продовольственной безопасности.

неэффективным правовым средством государственного планирования.

Программ разного характера на начало 2013 г. принято более 200; утверждаются они и Президентом РФ, и Правительством, и ведомствами федерального уровня. Именно государственные программы наиболее востребованный и методически разработанный инструмент государственного планирования, в том числе, поскольку именно они получают бюджетное финансирование³⁸. Программы являются одним из «важнейших средств реализации структурной, научно-технической и инновационной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных, научно-технических и инновационных проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти»³⁹.

В 2010 г. Правительством был принят Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ (далее — Порядок №588)⁴⁰, в котором закреплено понятие *государственной программы*, под которой понимается «система мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности». Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы (ФЦП) и подпрограммы, содержащие, в том числе ведомственные целевые программы (ВЦП) и отдельные мероприятия органов государственной власти.

³⁸ За 2012 г. общий объем финансирования только федеральных целевых программ составил 779, 6 млрд руб. ФЦП России [Официальный сайт] // URL: <http://faip.vpk.ru/cgi-bin/uis/faip.cgi/SummaryForms/ChartPre?id=54> (дата обращения: 12.06.2013).

³⁹ Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») // Российская газета. 1995. №140.

⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 №588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. №32. Ст. 4329.



Среди нормативных актов, регулирующих порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, необходимо отметить Порядок №588 и Методические указания №670 (и принятые позже Методические указания №817)⁴¹. Принятие данных актов является положительной тенденцией не только для регулирования самих программ, но и в целом для реализации функции стратегического планирования. В актах регулируются такие вопросы, как требования к содержанию государственной программы (далее — ГП), основания и этапы ее разработки, финансовое обеспечение, управление, контроль и оценка эффективности ГП, полномочия участников ГП; устанавливаются различные формы отчетности. Однако в силу пионерского характера, акты также не лишены недостатков.

В Порядке №588 указано, что разработка госпрограмм осуществляется на основании перечня государственных программ. Несмотря на то, что Перечень государственных программ РФ⁴² был принят еще в 2010 г., из 42 названных в Перечне программ на январь 2013 г. утверждено только 22.

В Перечне программ из пяти блоков три непосредственно касаются стратегического планирования в экономической сфере: 1) блок «Инновационное развитие и модернизация экономики» (включает программы развития науки, информационного пространства, технологий, промышленности, отдельных отраслей народного хозяйства); 2) блок «Сбалансированное региональное развитие» (включает программы укрепления федеративных отношений, повышения качества управления региональными и муниципальными финансами, развития отдельных территорий); 3) блок «Эффективное государство» (включает в том числе программы управления федеральным имуществом и государственными финансами, развития финансовых и страховых рынков). При этом, ни одна из базовых программ в рамках каждого блока до сих пор не принята.

За разработку и реализацию госпрограмм (а значит, и их индикаторов) отвечают разные федеральные органы исполнительной власти

либо иные главные распорядители средств федерального бюджета (п. 5 Порядка №588). Это значит, что разные государственные органы будут разрабатывать индикаторы каждый под свою программу, следовательно, единства между ними не будет. Аналогично в отношении методики оценки эффективности ГП; закрепляется необходимость проведения ряда оценок (степени достижения целей и решения задач, степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета и проч.), однако конкретного алгоритма действий, инструментов не приводится.

Президентом России был принят Указ о долгосрочной государственной экономической политике (далее — Указ №596)⁴³, в котором обозначены конкретные задачи для Правительства России в области стратегического экономического планирования. Во исполнение Указа №596 Правительством РФ в Государственную Думу был внесен проект федерального закона о государственном стратегическом планировании⁴⁴, в первом чтении он был принят Думой 21 ноября 2012 г.

Законопроект, достаточно разработанный, включает 8 глав, содержит разделы «Задачи и структура системы государственного стратегического планирования», «Документы государственного стратегического планирования», регулирует федеральный и региональный уровень планирования.

При этом, законопроект обладает рядом существенных недостатков. Во-первых, предлагаемая им система документов стратегического планирования не охватывает всех принятых на сегодня программных актов (в том числе ряд концепций и доктрин). Доктрина, как специфический документ стратегического планирования, не получила конкретизации в законопроекте. В ст. 10, обобщенно говорящей обо всей системе документов, упоминается только Военная доктрина. Это в условиях, когда на январь 2013 г. действует помимо нее еще 7 доктрин (продовольственной безопасности, развития российской науки и др.⁴⁵).

Во-вторых, ст. 10 «Документы государственного стратегического планирования» по-

⁴¹ Приказ Минэкономразвития РФ от 22.12.2010 №670 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 24; Приказ Минэкономразвития России от 26.12.2012 № 817 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // Российская газета. 2013. № 39.

⁴² Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 47. Ст. 6166.

⁴³ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Российская газета. 2012. № 102.

⁴⁴ Проект Федерального закона №143912-6 «О государственном стратегическом планировании» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵ Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. 2010. №21; Указ Президента РФ от 13.06.1996 № 884 «О доктрине развития российской науки» // Российская газета. 1996. № 115.



сле перечисления ряда базовых документов, таких как стратегии, основные направления деятельности, государственные программы, включает «иные документы, соответствующие требованиям, установленным нормативными правовыми актами, указанными в ст. 2 настоящего федерального закона, решение о разработке которых принято Президентом или Правительством России». Данный пункт опять «размывает» и так явно неполную систему документов стратегического планирования и позволяет исполнительным органам власти принимать какие-то «иные» акты, непоименованные в законе и в обход установленной им системы.

В-третьих, в систему документов стратегического планирования не вошли послания Президента Федеральному Собранию РФ, единственный поименованный в Конституции РФ нормативный акт стратегического характера.

В отношении нормативного обеспечения государственного стратегического планирования необходимо принять федеральный закон о государственном стратегическом планировании. Имеющийся на настоящий момент на рассмотрении в Государственной Думе законопроект №143912-6 может выступать в качестве основы для такого закона, однако нуждается в доработке. Предлагается следующее:

- 1) уточнить категориальный аппарат и привести в соответствии с ним все существующие нормативные акты;
- 2) определить систему документов стратегического характера исчерпывающим обра-

зом, чтобы изменения и дополнения системы принимались не актами подзаконного характера, а законом;

3) установить парламентский контроль за исполнением стратегических актов;

4) определить уполномоченный орган в области стратегического планирования — Правительство России, чтобы все акты стратегического характера утверждались единообразно (при этом право разработки и представления таких документов должно быть у отраслевых ведомств по профилю);

5) ввести ответственность за нарушение данных актов;

6) предусмотреть меры стимулирующего характера для вовлечения частного сектора и общественности в исполнении государственных программ.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод, что программно-стратегическая функция реализуется государством не самым эффективным путем при значительном объеме нормотворчества в данной сфере. Существуют недостатки, как технико-правового, так и реализационного характера. Государственное планирование реализуется на подзаконном уровне (правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти) актами, которые не имеют определенного правового статуса, соподчиненность стратегических документов не установлена, отсутствует система отчетной документации о достижении целей государственного планирования.

Библиография:

1. Хусаинов З.Ф. Экономическая функция российской государственности: вопросы теории, истории и политико-правовой практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. — Казань, 2008.
2. Маланыч И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — №13; Лебедев К.К. Предпринимательское и коммерческое право: системные аспекты. — СПб., 2002.
3. Киримова Е.А. Правовой институт: теорет.-правовое исслед.: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1998. — 170 с.
4. Государственное регулирование национальной экономики: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Сервис» // Арбузов С.С. и др. // под ред. Н.А. Платоновой, В.А. Шумаева, И.В. Бушуевой. — М.: ИНФРА-М, 2008.
5. Чертков А.Н. Правовое обеспечение стратегического планирования территориального развития Российской Федерации // Журнал российского права. — 2012. — №11. — С. 5–14.
6. Грищенко Г.А. Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. — 2011. — №6. — С. 32–41.
7. Голощапов А.М. Послания Президента РФ — конституционная основа формирования государственно-правовой стратегии РФ // Право и политика. — 2004. — №6.
8. Тихон Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 16.



9. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — М.: ИНФРА-М, 2006.
10. Колобова Г.А. Развитие российской государственной стратегии обеспечения экономической безопасности в постсоветский период // Национальная безопасность. — 2012. — № 4. — С. 13–21.
11. Галиева Г.Ф. Макроэкономические предпосылки и факторы развития инновационной экономики // Национальная безопасность. — 2011. — № 6. — С. 78–83.
12. Бахтин С.А. Интернет-экономика — новый вызов национальной экономической безопасности: общая характеристика // Национальная безопасность. — 2012. — № 6. — С. 118–122.
13. Коряков А.Г. Роль государства в обеспечении устойчивого развития отраслей экономики // Национальная безопасность. — 2012. — № 4. — С. 4–12.

References (transliteration):

1. Husainov Z.F. Ekonomicheskaya funkciya rossiyskoy gosudarstvennosti: voprosy teorii, istorii i politiko-pravovoy praktiki: dis. ... d-ra jurid. nauk: 12.00.01. — Kazan', 2008.
2. Malanych I.N. Institut gosudarstvennoy strategii v konstitucionnom prave // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2007. — №13; Lebedev K.K. Predprinimatel'skoe i kommercheskoe pravo: sistemnye aspekty. — SPb., 2002.
3. Kirimova E.A. Pravovoy institut: Teoret.-pravovoe issled.: dis. ... kand. jurid. nauk. — Saratov, 1998. — 170 s.
4. Gosudarstvennoe regulirovanie nacional'noy ekonomiki: uchebnoe posobie dlya studentov vysshikh uchebnykh zavedeniy, obuchayuschihya po special'nosti "Servis" // Arbuzov S.S. i dr.; pod red. N.A. Platonovoy, V.A. Shumaeva, I.V. Bushuevoy. — M.: INFRA-M, 2008.
5. Chertkov A.N. Pravovoe obespechenie strategicheskogo planirovaniya territorial'nogo razvitiya Rossiyskoy Federacii // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2012. — №11. — S. 5–14.
6. Grischenko G.A. Institut poslaniy Prezidenta Rossiyskoy Federacii v mehanizme legitimacii gosudarstvennoy vlasti // Rossiyskiy juridicheskiy zhurnal. — 2011. — №6. — S. 32–41.
7. Goloschapov A.M. Poslaniya Prezidenta RF — konstitucionnaya osnova formirovaniya gosudarstvenno-pravovoy strategii RF // Pravo i politika. — 2004. — № 6.
8. Tihon E.A. Poslaniya Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu kak politiko-pravovoy akt, opredelyayushiy strategiyu Rossii v oblasti prav cheloveka // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2007. — № 16.
9. Rayzberg B.A., Lozovskiy L.Sh., Starodubceva E.B. Sovremennyy ekonomicheskiy slovar'. M.: INFRA-M, 2006.
10. Kolobova G.A. Razvitie rossiyskoy gosudarstvennoy strategii obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti v postsovetskiy period // Nacional'naya bezopasnost'. — 2012. — № 4. — С. 13–21.
11. Galieva G.F. Makroekonomicheskie predposylki i faktory razvitiya innovacionnoy ekonomiki // Nacional'naya bezopasnost'. — 2011. — № 6. — С. 78–83.
12. Bahtin S.A. Internet-ekonomika — novyy vyzov nacional'noy ekonomicheskoy bezopasnosti: obshchaya harakteristika // Nacional'naya bezopasnost'. — 2012. — № 6. — С. 118–122.
13. Koryakov A.G. Rol' gosudarstva v obespechenii ustoychivogo razvitiya otrasley ekonomiki // Nacional'naya bezopasnost'. — 2012. — № 4. — С. 4–12.

Материал получен редакцией 12 июня 2013 г.