

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации»

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

С.О. Шохин, Е.В. Кудряшова

**УПРАВЛЕНИЕ
ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ
НА ОСНОВЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ:
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Монография

Рекомендовано к изданию
редакционно-издательским советом МГИМО МИД России

МОСКВА
ИЗДАТЕЛЬСТВО «МГИМО-УНИВЕРСИТЕТ»
2018

УДК 342+347.7
ББК 67.401+67.402
Ш82

Рецензенты:

председатель Комитета по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации д-р экон. наук *С.Н. Рябухин*,
декан международно-правового факультета МГИМО МИД России
д-р юрид. наук, профессор *Г.П. Толстопятенко*,
зам. директора Департамента финансовой политики
Евразийской экономической комиссии канд. юрид. наук *Б.В. Хулхачиев*

Шохин, Сергей Олегович.

Ш82 Управление финансово-экономической сферой на основе стратегического планирования: правовые аспекты : монография / С.О. Шохин, Е.В. Кудряшова ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) М-ва иностр. дел Рос. Федерации, каф. администрат. и финансового права. — Москва : МГИМО-Университет, 2018. — 246, [1] с.

ISBN 978-5-9228-1910-7

Монография отражает наиболее острые проблемы управления экономикой и текущую проблематику стратегического планирования. Авторы анализируют тенденции в развитии управления экономикой и обозначают ряд острых правовых проблем в этой сфере. Много внимания уделяется систематизации способов управления экономикой и рассмотрению стратегического планирования в контексте современного государственного управления. Приведены модели управления экономикой и опыт стратегического планирования в зарубежных странах. Исследуется влияние внешних факторов на развитие стратегического планирования в России и стратегическое планирование в межгосударственных региональных экономических объединениях.

Научная работа адресована юристам, принимающим участие в законодательной и правоприменительной деятельности в области финансового и административного права, государственным и муниципальным служащим, преподавателям и аспирантам юридических и экономических вузов.

УДК 342+347.7
ББК 67.401+67.402

ISBN 978-5-9228-1910-7

© МГИМО МИД России, 2018
© Шохин С.О., 2018, Кудряшова Е.В., 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Введение</i>	5
Глава 1. Правовые основы управления экономикой	7
1.1. Административно-правовое регулирование или управление экономикой	7
1.2. Модели государственного управления экономикой	15
1.3. Управление и стратегическое планирование	17
Глава 2. Правовые средства управления экономикой	21
2.1. Экономическая деятельность как объект управления	21
2.2. Прямое управление экономической деятельностью в Российской Федерации	24
2.3. Косвенное управление экономикой	31
2.4. Стратегическое планирование в управлении экономикой	34
Глава 3. Управление финансово-бюджетной сферой	39
3.1. Управление государственными финансами	39
3.2. Основы управления финансово-бюджетной сферой в России	43
3.3. Основы управления финансово-бюджетной сферой в зарубежных странах	61
Глава 4. Стратегическое планирование — современный метод управления финансово-экономической сферой	67
4.1. Ретроспектива развития планирования в финансово-экономической сфере	67
4.2. Социальное регулирование стратегического планирования	71
4.3. Законодательство о стратегическом планировании в Российской Федерации	75
4.4. Процесс стратегического планирования и его составляющие	87

Глава 5. Принципы, цели, задачи, система органов и инструментов стратегического планирования в финансово-бюджетной сфере	93
5.1. Принципы, цели, задачи стратегического планирования	93
5.2. Система и компетенция органов государства в области стратегического планирования финансово-экономической деятельности	98
5.3. Система документов и основные механизмы стратегического планирования	111
5.4. Обеспечение обратной связи при стратегическом планировании	123
Глава 6. Международные аспекты управления экономикой и стратегического планирования в экономической сфере	127
6.1. Влияние внешних факторов на стратегическое управление и стратегическое планирование	127
6.2. Влияние интеграционных процессов на стратегическое управление и планирование в финансово-экономической сфере на примерах СЭВ и ЕС	134
6.3. Правовая база развития стратегического планирования в ЕАЭС	146
<i>Заключение</i>	159
<i>Список использованных законодательных и нормативных актов</i>	164
<i>Список литературы</i>	166
<i>Приложение 1</i>	176
<i>Приложение 2</i>	231

Введение

В 2017 году исполнилось сто лет Великой Октябрьской социалистической революции. Сегодня по-разному оценивают итоги этого великого события, но нельзя отрицать очевидное: в результате появилась альтернатива — новый экономический строй, хотя через сто лет этот вывод подвергается сомнению¹. Мир получил возможность выбора пути экономического развития. Возможность выбора всегда следует оценивать положительно. Альтернатива несет в себе стимулы к развитию и соревнование двух укладов экономики — капиталистического и социалистического, которое много лет двигало вперед научно-технический прогресс и экономики государств.

Одним из важных нововведений революционного правительства было плановое управление. Плановое управление рассматривалось в качестве ключевой идеи государственной политики, что было зафиксировано в Программе РКП(б), принятой VIII съездом в марте 1918 года². Плановое управление стало неотъемлемой частью социалистического строя и в нем планирование долгое время развивалось, прежде чем стать универсальной практикой управления экономикой на все времена и для самых разных общественных систем.

В начале XXI века в большинстве государств стратегическое планирование уже рассматривается как одна

¹ «Альтернативный капитализм» или альтернатива капитализму? (Проблемы концептуализации современного развития) // *Мировая экономика и международные отношения*. 2012. № 7–8.

² Тимошенко А.И. План или стихия рынка? // *ЭКО*. 2007. № 1. С. 130.

из наилучших практик государственного управления³, в том числе управления экономикой и финансами. К началу XXI века планирование уже лишилось своего идеологического оттенка и перешло в новое качество — стало стратегическим.

Современное планирование приобрело системность — в России, как и во многих других государствах строится система стратегического планирования, охватывающая и социально-экономическое, финансово-бюджетное планирование и другие виды планирования.

Современным проблемам управления и роли стратегического планирования в экономике и финансово-бюджетной сфере посвящена настоящая монография.

³ OECD Government of the Future. Paris : OECD, 2000.

ГЛАВА 1

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

1.1. Административно-правовое регулирование или управление экономикой

По мнению некоторых исследователей, управление экономикой превращается из спорадических социальных экспериментов в последовательный научный подход и приобретает современные очертания начиная с середины XX века. Расширение экономических функций государства наблюдается с 60-х годов XX века. В США, например, этот период называют началом «эры экономистов». В это время на работу в органы управления приглашаются специалисты по теории и практике управления, деятели бизнеса, сделавшие карьеру в крупных монополиях⁴.

СССР в эти годы находится в русле общемировых тенденций и выстраивает управление экономикой на научной основе⁵. В Конституции СССР 1977 года прямо упоминалось управление, что обуславливало тот факт, что функции и методы управления были в центре внимания правовой науки. В преамбуле Конституции СССР 1977 года было указано, что в СССР было построено общество подлинной демократии, политическая система которого обеспечивает эффективное *управление* всеми общественными делами. Положение Конституции позволяло с уверенностью говорить исключительно об управлении разными сферами

⁴ Американские буржуазные теории управления : критический анализ / под ред. Мильнера Б.З., Чижова Е.А. М., 1978. С. 20.

⁵ Кудряшова Е.В. Правовое регулирование государственного планирования в советский период // История государства и права. 2009. № 21. С. 23–25.

общественной жизни, а не о регулировании. В исследованиях по административному праву того периода писали, что «управление подразделяется Конституцией на “управление государственными делами” и “управление общественными делами” (ст. 7, 9 и 48 Конституции СССР). “Управление государственными делами” осуществляют все органы Советского государства, наиболее важные вопросы могут выноситься на референдум. Управление общественными делами (т.е. негосударственными делами общества) осуществляют общественные организации, трудовые коллективы, органы общественной самодеятельности, различные негосударственные формы непосредственной демократии. Наряду с этим, согласно Конституции, существует и такая разновидность “управления государственными делами”, как “государственное управление”, т.е. исполнительно-распорядительная государственная деятельность»⁶. Далее, ученые развивали проблематику управления и стремились дать определение этому понятию. В.Г. Афанасьев, на труды которого долгое время опиралась наука административного права, писал, что «социальное управление, являясь воздействием на общество с целью его упорядочивания, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития есть свойство любого общества, вытекающее из его системной природы, общественного характера труда и жизни, обмена продуктами, их материальной и духовной деятельности»⁷.

В советской литературе развернулась дискуссия о соотношении понятий управление и регулирование, которая в последствии сыграет важную роль в развитии науки административного и финансового права и скажется на формировании постсоветского законодательства в сфере экономи-

⁶ Управленческие процедуры. М. : Наука, 1988. С. 7.

⁷ Афанасьев В.Г. Управление // Философский энциклопедический словарь. М. : Политиздат, 1983. С. 704.

ки. В этой дискуссии одни считали необходимым разделять управление и регулирование, другие считали эти понятия неразрывными. Под регулированием предлагалось понимать сохранение деятельности системы в заданном режиме, а под управлением — переход системы на новые параметры. Исходя из этого, правовое регулирование предлагалось относить только к тем нормам и институтам, которые направлены на сохранение существующей системы, а понятие управления выделить как предполагающее дальнейшее развитие системы. Из этих рассуждений делался вывод о необходимости не наделять правовое регулирование «управленческой» природой и различать управляющую и регулиющую функции права⁸. Разделение регулирования (в том числе правового) и управления не поддержала Р.О. Халфина. Такое разделение предполагало, что правовое регулирование следовало относить только к тем институтам, которые направлены на сохранение существующей системы, а управление следовало считать чем-то большим, направленным на дальнейшее развитие системы. Халфина указывает, что это противоречит принципам социального регулирования, где имеется в виду целенаправленное развитие. Халфина включает в понятие «управление» весь комплекс средств, направленных как на сохранение стабильной системы, так и на ее дальнейшее целенаправленное развитие⁹. Право является средством управления и не может от него отделяться. Р.О. Халфина ссылалась на утверждение философской науки о том, что форма не служит внешней оболочкой, а представляет собой структуру, способ связи, определяющий явление. По ее мнению, в правовых актах «неразрывно связаны закрепление

⁸ Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. Киев, 1978. С. 53–61.

⁹ Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М. : Наука, 1988. С. 79–81.

существующего положения и меры, направленные на развитие отношений для достижения определенной цели»¹⁰.

Одной из важных проблем в период после распада СССР стал вопрос о степени необходимого вмешательства государства в экономические процессы¹¹. То, что вмешательство в принципе необходимо, не вызывает сомнений. Однако в последние два с половиной десятилетия широко дебатруется вопрос, должно ли это быть «управление» или «регулирование» или «регулирование с элементами управления», то есть каково должно быть оптимальное соотношение механизмов свободного рынка и инструментов общественного влияния на саморегулируемые экономические процессы. В связи с реформированием общественно-экономического строя и принятием новой Конституции Российской Федерации, стали говорить не об управлении, а о регулировании сфер общественной жизни.

Неблагоприятные внешние условия, такие как нестабильные цены на энергоносители и использование политических механизмов влияния на международные экономические связи, лишней раз показали необходимость активного влияния государства на экономику и в плане оказания отраслям и хозяйствующим субъектам помощи в преодолении возникающих трудностей, и в плане прямого административного и финансового, за счет общественных фондов потребления, воздействия на финансово-экономическое состояние страны. Это требует, соответственно, системной ра-

¹⁰ Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М. : Наука, 1988. С. 82.

¹¹ Шашкова А.В. Корпоративное право России. М., 2009. С. 32; Леднева Ю., Черникова Е. Законы для блага экономики // Государственная служба. 2017. № 1(105). С. 27–29; Взаимосвязь экономики и финансового права на примере макропроцентуального регулирования в банковской сфере Чешской Республики и Российской Федерации / М. Радван, Й. Швейгль, Ю.В. Леднева // Современное право. 2016. № 8. С. 128–134.

боты государственных органов на всех стадиях управленческого цикла, что может быть достигнуто только при условии стратегического планирования развития экономики и финансовой системы.

В литературе стали разделять методы управления и методы регулирования. Объяснялось это, например, следующим образом. По главным своим показателям метод управления есть средство целенаправленного управляющего воздействия, и такое понимание сближает его с методом правового регулирования управленческих общественных отношений. Общее для них — и тот, и другой являются регулирующими средствами. Однако акценты при этом различны: либо речь идет о механизме правового регулирования едином для всех отраслей права, либо об управленческом «инструментарии», используемом конкретными исполнительными органами (должностными лицами) для решения стоящих перед ними повседневных задач. Методы правового регулирования распространяются на всех участников регулируемых общественных отношений, включая в упомянутые органы и должностных лиц, в то время как методы управления используются только ими. Конечно, в них находят соответствующее выражение методы административно-правового регулирования, что, тем не менее, не приводит к их отождествлению, хотя в своем правовом выражении метод управления может совпадать с методом правового регулирования. Но для этого он должен быть, во-первых, обязательно юридически оформленным и, во-вторых, иметь нормативное выражение, ибо правовое регулирование всегда нормативно. Методы же управления (в наиболее типичном варианте) индивидуализированы. Налицо определенная степень производности методов государственного управления от методов административно-правового регулирования этой деятельности. В то же время нельзя отрицать и тот факт, что,

например, целенаправленное управляющее воздействие составляет содержание как нормативных, так и индивидуальных юридических властных волеизъявлений. Главный критерий разграничения: метод правового регулирования — функция административного права; метод управления — функция субъекта административного права, причем не всякого, а лишь того, который одновременно является субъектом исполнительной власти (государственного управления)¹². Таким образом, право — форма регулирования, в рамках которой осуществляется управление. Нам думается, не со всем здесь можно согласиться, особенно применительно к экономической сфере.

Объективная реальность научно-технического прогресса не позволяет так четко разграничить регулирование и управление. В сравнительно-правовом исследовании по административному праву отмечается очень важная тенденция, которая начала развиваться с начала XXI века — это тенденция к стиранию границ между нормотворчеством и правоприменением¹³. Сложные индивидуальные административные решения по конкретным ситуациям сами по себе формируют правовое регулирование, роль административного права ограничивается только установлением процедуры принятия решений. В рамках заданных широких рамок формируется гибкая «политика» (policy) государственного органа в отношении конкретных ситуаций.

Очевидно и обратное влияние — усиление роли исполнительной власти на законодателя. Законодательная власть зачастую одобряет сложные по содержанию документы, под-

¹² Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд. перераб. и доп. М. : Юристъ, 2006. С. 282–283.

¹³ Barnes J. Towards a third generation of administrative procedure // S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseh. Comparative Administrative Law. Northampton : Edward Elgar Publishing Inc, 2010. С. 336–356.

готовленные исполнительной властью. Известный исследователь А.А. Мишин в своей книге «Принцип разделения властей» еще в 1984 году, изучая американские органы власти, написал: «Оценивая влияние федеральной бюрократии на законодательную деятельность конгресса, необходимо принять во внимание и то немаловажное обстоятельство, что органы федеральной бюрократии, как правило, монопольно обладают информацией по многим объектам законотворчества Капитолия. Попросту говоря, конгресс полностью зависит от информационного обеспечения и экспертной оценки службы технических органов федеральной администрации, которая “курирует” соответствующие законопроекты»¹⁴ и далее — «нетрудно заключить, что чем сложнее предмет правового регулирования, тем в большей степени законодатели зависят от бюрократов»¹⁵.

Методы регулирования в современных научных дискуссиях принято подразделять на административные и экономические. Обратим внимание на то, что в советской научной литературе аналогичным образом методы *управления* делили на административные и экономические, что указывает на фактическое отсутствие принципиальных качественных изменений.

Согласно современному подходу в основе подразделения методов регулирования лежат следующие критерии. В административных (прямых) методах регулирования можно выделить такие признаки, как:

- директивность, приказной характер, однозначность императивов, которые не оставляют возможности выбора вариантов;

¹⁴ Мишин А.А. Принцип разделения властей. М. : Наука, 1984. С. 146.

¹⁵ Там же. С. 147.

- наличие большого аппарата, контролирующего исполнение;
- прямое воздействие на волю подчиненных.

Экономическим (косвенным) методам административно-правового регулирования присущи такие признаки, как:

- осуществление регулирования через создание ситуаций, позволяющих заинтересовать предпринимателя во взаимодействии;
- представление ему возможности выбора модели поведения;
- ограниченный контроль со стороны управляющего субъекта либо только надзор за исполнением соответствующих правил, позволяющий ему осуществлять вмешательство только путем обращения в суд и т.п.¹⁶

Мы полагаем, что следует вести речь о средствах управления, соответственно, прямых и косвенных. Все управление является административной деятельностью, так как предполагает реализацию власти. Даже когда предоставляется выбор или возможность — это реализация власти, а не действие объективного экономического закона или производство стоимости¹⁷, что соответствовало бы «экономическому» содержанию. Логичнее признать, что все средства властного воздействия на экономику являются административными, но их следует разделить на прямые и косвенные.

¹⁶ Bryson J.M., Berry F.S., Yang K. The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions // The American Review of Public Administration. 2010. № 40 (5). P. 495–521.

¹⁷ Shashkova A.V. Financial & Legal aspects of doing business in Russia. М., 2011. P. 81; Шашкова А.В. Предпринимательское право России. М., 2012. С. 26.

1.2. Модели государственного управления экономикой

В управленческой науке выделяют несколько моделей государственного управления экономикой в зависимости от государственного участия в экономике, размеров перераспределения средств через бюджет и других параметров¹⁸.

Саксонская (США, Канада, Великобритания), для которой характерна наибольшая свобода экономической деятельности.

Западноевропейская (Франция, Италия, Испания, Португалия), которая характеризуется активным государственным регулированием с помощью индикативного планирования и большой долей государственного сектора.

Социально-ориентированная (Германия, Австрия, Голландия), которая отличается подчеркнутой социальной направленностью государства.

Скандинавская (Швеция, Дания, Норвегия), где существует паритетность государственного и частного капитала, ясно выражена социальная направленность.

Патерналистская (Япония), опирающаяся на усиленное государственное регулирование, использование традиций в современном производстве.

После распада СССР Россия начинала с саксонской модели. Широко пропагандировался так называемый период «первоначального накопления капитала». На сегодняшний день приближается к патерналистской модели, двигаясь «по крайним точкам»: от крайностей зарегулированности к крайностям либерализации и назад, к следующей крайней точке. Отметим, что современное государственное управление в России стремится опираться на традиции, в том числе

¹⁸ Бурганова Л.А. Теория управления : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2009. С. 106.

традиции управления из советского прошлого, хотя, на наш взгляд, этот подход не всегда оправдан.

В советское время правовое регулирование экономики всегда включало в себя административный элемент. Составляющая публично-правового регулирования присутствовала в регулировании даже таких типично частных вопросов, как вопросы заключения договора. Например, действовало Положение о поставках продукции производственно-технического назначения № 888, утвержденное Постановлением Совета министров СССР от 25 июля 1988 года, детально регламентирующее договорные взаимоотношения между хозяйствующими субъектами.

В перестроечный период возобладала точка зрения, что государство вообще не должно вмешиваться в экономику — всякое административно-правовое регулирование экономики осуждалось как пережиток советского времени¹⁹. Как публичное право и его часть — административное право, так и частное право в России пережили в XX веке периоды резких взлетов и падений.

Между тем, как неэффективна административно-командная система хозяйствования, так же неэффективна экономика без разумного управления. В условиях глобализации появилось понятие «конкуренция государств», поэтому государства вынуждены искать компромиссы и искать лучшие формы и методы управления. Помимо этого, управление экономикой отражает теперь не только публичные интересы внутри одного государства, но и интересы отдельно взятого государства, которое вынуждено защищать свои интересы в глобальной экономике и поддерживать свой курс развития.

¹⁹ Шохин С.О. План и рынок: тенденции развития законодательства // Юридический мир. 2017. № 3. С. 19–22.

В XX веке активно развивались международные экономические отношения и международные экономические организации, в результате выделилось международное экономическое право. Развитие международного экономического права и создание Всемирной торговой организации с ее жесткими требованиями к государствам о соблюдении принципа свободной торговли, как ни странно, стали своеобразным катализатором развития внутреннего публично-правового регулирования экономик стран мира.

В зарубежных правовых порядках стали выделять специальные отрасли права — «хозяйственно-административное право» (немецкий вариант)²⁰, «публичное экономическое право» (французский вариант)²¹. В России предпринимаются аналогичные попытки²².

1.3. Управление и стратегическое планирование

Управление и планирование тесно взаимосвязаны, но характер этой взаимосвязи определяется учеными и практиками по-разному, к тому же взаимосвязь их изменяется во времени. Например, есть публикации, где планирование относится к «исходным элементам управления». «В государственной системе управления можно выделить три основных элемента, призванных в совокупности обеспечить непрерывность системы управления, ее эффективность: плано-прогнозная деятельность; организационная структура

²⁰ См., например: Штобер Р. Хозяйственно-административное право: основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / пер. с нем. М. : Волтерс Клувер, 2008.

²¹ Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций. М. : Волтерс Клувер, 2011.

²² Там же; Кудряшова Е.В. Комплексная отрасль «экономическое право» в современной системе российского права // Налоги. 2011. № 6. С. 38–41; Формы экономического права / В.В. Ершов, Е.М. Ашмарина, В.Н. Корнев // Государство и право. 2017. № 1. С. 60–70.

управления; механизм управления, т.е. рычаги воздействия на поведение объектов управления, обеспечивающие движение к установленным целям»²³.

«Планирование — это процесс подготовки управленческого решения, основанный на обработке исходной информации и включающий в себя выбор и научную подготовку целей, определение средств и путей их достижения посредством сравнительной оценки альтернативных вариантов и принятия наиболее приемлемого из них в ожидаемых условиях развития. Сущность планирования заключается в том, чтобы на основе сознательного использования системы объективных экономических законов, основных положений и выводов экономической теории, накопленного опыта и хозяйственной практики обеспечить научно обоснованное руководство развитием народного хозяйства посредством использования системы плановых документов»²⁴.

Отсутствие единства мнений по поводу места планирования в управлении присуще не только отечественной науке, но и зарубежной. В современных зарубежных статьях прямо отмечается аналогичная неопределенность. О планировании говорят как об инструменте управления, как о компоненте управления или ставят знак равенства между, например, стратегическим планированием и управлением²⁵. Об этом же свидетельствует анализ докладов ученых из разных государств на международных конференциях²⁶.

²³ Маршалова А.С. Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие. М. : Издательство «Омега-Л», 2009. С. 45.

²⁴ Прогнозирование и планирование в условиях рынка : учеб. пособие / Е.А. Черныш и др. М. : ПРИОР, 2000. С. 36.

²⁵ Ugboro I.O. Strategic Planning as an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence From Public Transit Organizations // Administration & Society. 2011. Vol. 43 (1). P. 87–123 (at 89).

²⁶ URL: www.7tad.org

В современном российском законодательстве понятие государственного управления определяется в рамочном законе о планировании — в Федеральном законе «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации». Государственное управление — это деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Стратегическое планирование определяется как деятельность участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию сфер государственного и муниципального управления.

Соответственно, у нас нет оснований выносить планирование за рамки управления. Стратегическое планирование в России — это часть государственного управления. В современных публикациях на основе анализа нормативных актов и актов Президента Российской Федерации делается вывод, что государственное управление, по сути, есть публичное управление, включающее федеральный уровень, уровень субъектов Российской Федерации и местный уровень²⁷, что корреспондирует с научным пониманием управления как целостной системы «управления делами общества путем использования единой по своей природе публичной власти народа»²⁸. Стратегическое планирование в России — это часть государственного управления, понимаемого как публичное управление.

²⁷ Талапина Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 96–101.

²⁸ Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2008. С. 24.

Очевидно, стратегическое планирование следует рассматривать как часть управления и с точки зрения определения управления, данного ООН: «Государственное управление — это процесс достижения целей и задач государства через субъекты государственного управления»²⁹.

В рамках перехода к стратегическому управлению, акцент смещается с конкретных управленческих решений в рамках плана на само плановое решение, которое определяет линию принятия решений и цель принятия этих решений. Государственное стратегическое планирование, в том числе в области финансов, стало не подготовительной стадией для управленческого решения, а полноправным методом управления.

²⁹ Государственно-административная деятельность во втором десятилетии развития ООН: Доклад Второго совещания экспертов 16–26 января 1971 г. Нью-Йорк, 1971. С. 43.

ГЛАВА 2

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

2.1. Экономическая деятельность как объект управления

Управление любым объектом связано с целенаправленным воздействием на объект и приближением его состояния к желаемому. Управление экономикой связано с ее приближением к определенной модели. Российская правовая доктрина предлагает ориентиры формирования желаемой модели экономики: «Говоря о сильном государстве, Конституция делает акцент не на расширении диапазона его функций, а на повышении эффективности его работы. Очевидно, что практическая реализация этих положений — дело не одного дня и даже не десятилетий. Конституционная модель российской экономики, которая основана на концепции устойчивого развития, равной защите всех видов собственности и сочетании преимуществ рыночного и государственного регулирования, соответствует модели государства всеобщего благосостояния (welfare state). Выбор такой экономической концепции вытекает из установленного ч. 1 ст. 7 Конституции РФ социального характера государства. Это подразумевает, что государство обязано построить такую систему распределения общественного богатства, которая обеспечит достойную жизнь и свободное развитие каждого гражданина, а также поддержку социально незащищенных слоев населения»³⁰.

³⁰ Шахрай С.М. Российский конституционализм: правовая доктрина и практическое воплощение // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2013. № 1. С. 15–23.

Прежде чем мы систематизируем существующие средства управления необходимо определиться с предметом приложения властного воздействия. Исследование в области права предполагает формальное определение предмета правового воздействия.

На роль такого предмета в российском праве на сегодняшний день подходит понятие «экономическая деятельность». Экономическая деятельность — понятие более широкое, чем предпринимательство и это вытекает из части 1 статьи 34 Конституции РФ: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». В публикациях конституционалистов мы находим, что это основное право обладает двойственностью, которая означает наличие у него публично-правовой и частноправовой составляющих. Публично-правовое содержание определяет отношения между государством и индивидом, устанавливая объем гарантируемой экономической свободы. Частноправовое содержание проявляется в формировании «горизонтальных» частных отношений в связи с частноправовыми нормами гражданского законодательства³¹. Публично-правовая составляющая как раз дает конституционную основу для управления экономикой в Российской Федерации.

Управление экономической деятельностью связано с ограничением экономических прав и свобод. Свобода экономической деятельности не принадлежит к абсолютным и неотчуждаемым правам, не подлежащим ограничению³². Экономические права и свободы как объект ограничения —

³¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М. : Эксмо, 2010. СПС «Гарант».

³² Дедов Д.И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательской деятельности. М., 2002. С. 76.

это обладающие естественно-правовым характером происхождения закрепленные законодателем возможности субъектов, направленные на удовлетворение личных материальных потребностей³³.

Статистическая комиссия ООН в Методических рекомендациях определяет экономическую деятельность следующим образом. Экономическая деятельность, как процесс, есть сочетание действий, приводящих к получению определенного перечня продукции. Это достигается тогда, когда объединяются ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье и материалы) и производственный процесс для создания конкретных товаров и услуг³⁴.

Экономическая деятельность включает в том числе профессиональную деятельность, которая не направлена непосредственно на извлечение прибыли, но обслуживает хозяйственную деятельность и создает прибавочную стоимость. Понятие экономической деятельности включает также деятельность государственных учреждений и деятельность публичных образований, которая не относится к предпринимательской деятельности.

Управление экономической деятельностью правовыми средствами возможно в двух вариантах: прямое и косвенное. Прямое управление экономикой предполагает непосредственно властные предписания со стороны государства (муниципалитета) в адрес субъекта: запреты и обязывания. Косвенное предполагает властные действия, направленные на достижение поставленных управленческих целей без воздействия непосредственно на субъект управления (создание свободной экономической зоны, создание наукограда и т.д. —

³³ Паулова Ю. Ограничение экономических прав и свобод: теоретико-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 9.

³⁴ Словарь экономических терминов СПС «Консультант Плюс».

властное воздействие не касается субъектов экономической деятельности, но касается иных субъектов), либо с предоставлением выбора субъекту (предоставление льгот — субъект может выбрать вид деятельности, который подпадает под льготы и вступить в отношения власти и подчинения с государством, но может и не выбирать его; предоставление субсидий — субъект может обращаться, а может и не обращаться за субсидией; предложение со стороны властного субъекта различных вариантов государственно-частного партнерства).

2.2. Прямое управление экономической деятельностью в Российской Федерации

Прямое вмешательство в экономику в России, как и в других государствах, допустимо, но ограничено основополагающими правами и свободами человека и гражданина, а также основами общественного строя. В числе основ конституционного строя в Российской Федерации названы: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности и равенство частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (статья 8 Конституции). Никакие иные положения Конституции, не говоря уже о законодательстве, не могут противоречить основам конституционного строя.

Конституция РФ гарантирует права и свободы человека и гражданина. Прежде всего уже упомянутое право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Конституция не допускает экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34).

Конституция охраняет право частной собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (статья 35).

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 54). Прямое административное регулирование, ограничивающее права и свободы граждан, должно быть обосновано, исходя из конституционных требований.

Административные запреты и ограничения. Административный запрет в сфере экономической деятельности может касаться материальных и нематериальных объектов экономической деятельности (не будем употреблять термин «товары и услуги», так как они определяются по-разному в законодательстве и не охватывают все ситуации). Административные запреты и ограничения касаются всех или отдельных операций с оружием, государственными наградами, наркотическими и психотропными веществами, радиоактивными веществами, генно-модифицированными продуктами и так далее. Пример такого запрета есть в Федеральном законе «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1³⁵ в действующей редакции: «Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере,

³⁵ ВС РФ от 16 апреля 1992. № 16. Ст. 834.

в какой их оборот допускается федеральными законами» (статья 1.2).

Административный запрет может касаться качественных характеристик деятельности и ее целей. Непосредственно в Конституции России запрещается деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Конституционное положение о запрете недобросовестной конкуренции в административно-правовой сфере развивается в целый массив законов и подзаконных актов, который обобщенно называют «антимонопольное законодательство».

Полный административный запрет какого-либо вида экономической деятельности — это очень жесткое средство управления, чаще всего не выдерживающее испытания временем, поэтому законодатель стремится оставить пути к отступлению. Например, в развитие международных документов Россия ввела временный запрет на клонирование человека вплоть до дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего порядок использования технологий клонирования организмов в целях клонирования человека³⁶.

В отношении определенных видов деятельности законодатель может ввести регулирование, фактически на практике превращающееся в запрет. Примером является Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», который запрещает деятельность по организации и проведению азартных игр на территории Российской Федерации за исключением

³⁶ Федеральный закон от 19 апреля 2002 г. «О временном запрете на клонирование человека».

обозначенных в законе зон. Создание этих зон фактически идет медленными темпами³⁷.

Иное прямое административное регулирование. Осуществление большинства видов экономической деятельности и всех видов предпринимательской деятельности требует *регистрации и аккредитации*. Например, порядок регистрации индивидуальных предпринимателей и юридических лиц установлен Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ.

Аккредитация связана с требованиями к субъекту экономической деятельности, когда государство заинтересовано в определенном уровне качества экономической деятельности. В России аккредитация требуется для экономической деятельности в области образования, испытаний (испытательные лаборатории), услуг по клинической диагностике (медицинские лаборатории), услуг по калибровке (калибровочные лаборатории) и ряда иных подобных видов деятельности.

Регистрация — это частный случай учета, который является в свою очередь составляющей контроля и надзора. *Контроль и надзор* — это также виды административно-правового регулирования в сфере экономики³⁸. Вопросы контроля и надзора детально разработаны в теории административного права применительно не только к экономике, поэтому мы не останавливаемся на них подробно³⁹. Управление качеством и безопасностью экономической деятельности

³⁷ Кудряшова Е.В. Управление игорным бизнесом с помощью планирования: проблема или решение // Юридический мир. 2009. № 10. С. 33–37.

³⁸ Шохин С.О. Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. 2013. № 19. С. 32–36.

³⁹ Шохин С.О. Институт независимого аудита и государственный финансовый контроль: основные направления взаимодействия // Аудиторские ведомости. 2004. № 7.

осуществляется в рамках технического регулирования. *Техническое регулирование* — правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия. Общие положения о техническом регулировании установлены в Федеральном законе от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁴⁰.

Современный подход к управлению качеством в экономике предполагает сочетание административно-правового регулирования и саморегулирования. В России действует Федеральный закон от 1 декабря 2007 года «О саморегулируемых организациях»⁴¹, а также нормы отраслевых законодательных актов, которые обязывают хозяйствующий субъект для осуществления определенного вида экономической деятельности стать членом саморегулируемой организации.

Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельно-

⁴⁰ СЗ РФ. 30 декабря 2002 г. № 52 (ч. I). Ст. 5140.

⁴¹ СЗ РФ. 3 декабря 2007 г. № 49. Ст. 607.

сти, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Саморегулируемая организация разрабатывает и утверждает стандарты и правила предпринимательской или профессиональной деятельности (далее — стандарты и правила саморегулируемой организации), под которыми понимаются требования к осуществлению предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации. Федеральными законами могут устанавливаться иные требования, стандарты и правила, а также особенности содержания, разработки и установления стандартов и правил саморегулируемых организаций.

Властным предписанием является требование о том, что субъект экономической деятельности обязан стать членом саморегулируемой организации — непосредственный контроль и надзор осуществляется уже саморегулируемой организацией, то есть без непосредственного властного воздействия на субъект экономической деятельности. В данном случае прямое и косвенное административно-правовое регулирование используются в сочетании.

В том случае если государство серьезно заинтересовано в качестве осуществляемой экономической деятельности и в выборе субъектов, применяется такой вид прямого управления, как *лицензирование*, которое регулируется Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁴². В законе назван исчерпывающий перечень лицензируемых видов деятельности. Лицензирование определяется как деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае,

⁴² СЗ РФ. 9 мая 2011 г. № 19. Ст. 2716 // Парламентская газета. 13 мая 2011 г. № 23.

если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования. Лицензия — специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа.

Существуют особенности лицензирования банковской деятельности, связанные со своевременным принятием решений по управлению банковскими рисками в экономике. Конституционный суд Российской Федерации признал допустимым лицензирование банковской деятельности на основе специального закона — Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и принятие решения об отзыве лицензий во внесудебном порядке. Как подчеркнул Конституционный суд РФ, лицензирование кредитных организаций, а также отзыв у них лицензии на осуществление банковских операций, по существу, являются законодательной реализацией конституционной функции Банка России, который осуществляет банковское регулирование, надзор и контроль посредством принятия нормативно-правовых актов и индивидуально-правовых (ненормативных)

актов на основе оперативной информации, как о состоянии экономики в целом, так и в области денежно-кредитной политики (см. Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-О).

К прямому управлению в экономике следует также отнести *государственное регулирование цен и тарифов*. Регулирование цен и тарифов осуществляется на основе отраслевых законодательных актов.

Прямое управление экономикой включает экологическое регулирование⁴³ с его специфическим набором средств воздействия, принимаемых на основе развитого экологического законодательства. Отличается своей спецификой управление финансовых рынков, с собственным набором мер и развитой правовой базой.

2.3. Косвенное управление экономикой

Разнообразие косвенных мер воздействия на экономику бесконечно и слабо поддается систематизации. Здесь можно сказать, что все средства хороши, кроме неэффективных.

Косвенное управление экономикой может осуществляться путем создания организационных условий для экономической деятельности. В России принят Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», который упорядочивает создание розничных рынков в Российской Федерации и определяет их правовой статус. Принят Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования

⁴³ В современных трудах по административному праву считается целесообразным объединять административно-правовое регулирование в экономике и экологическое регулирование. См.: Штобер Р. Хозяйственно-административное право: основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / пер. с нем. М. : Волтерс Клувер, 2008.

торговой деятельности в Российской Федерации», который упорядочивает организацию ярмарок, нестационарных торговых объектов.

Добиться поставленных управленческих целей в экономике можно стимулируя желаемое поведение со стороны экономических субъектов, и стимулы могут быть самые разнообразные.

Например, с целью развития определенной территории может быть принято решение о создании особой экономической зоны или кластера. Особая экономическая зона — часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны. Кластер — совокупность особых экономических зон одного типа или нескольких типов, которая определяется Правительством Российской Федерации и управление которой осуществляется одной управляющей компанией. Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции. Особые экономические зоны и кластеры создаются в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»⁴⁴.

Стимулирование научно-исследовательской деятельности на определенной территории может быть реализовано через создание наукограда. Принят Федеральный закон

⁴⁴ СЗ РФ. 25 июля 2005 г. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации».

Разного рода меры стимулирования в последнее время принимаются для поддержки агропромышленного комплекса. Принят Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». В этом законе приводится не закрытый перечень мер стимулирования:

1) предоставление бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям;

2) применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей;

3) осуществление закупки, хранения, переработки и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд;

4) регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;

5) информационное обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей и других участников рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также предоставление им консультационной помощи;

6) антимонопольное регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

7) участие общественных организаций в формировании и реализации государственной аграрной политики;

8) проведение закупочных интервенций, товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также залоговых операций.

Косвенное управление экономикой может осуществляться на основе *государственно-частного партнерства*. Определения государственно-частного партнерства могут быть самые разные, но самым важным здесь является взаимовыгодность сотрудничества государства (муниципалитета)

и хозяйствующего субъекта⁴⁵, а также достижение социально значимых целей. Формы государственно-частного партнерства могут быть самые разнообразные: концессии, соглашения о софинансировании и инвестировании, реализация целевых программ с привлечением частных инвестиций и так далее.

Объем прямого вмешательства в экономику может уменьшаться или увеличиваться в зависимости от отрасли экономики. Чем больше системных рисков для экономики несет конкретный вид экономической деятельности (банковская деятельность) и чем больше социальное значение такой деятельности (сельское хозяйство), тем больше вмешательство со стороны государства и тем более оно оправдано с точки зрения права и здравого смысла.

2.4. Стратегическое планирование в управлении экономикой

С точки зрения науки управления необходимыми составляющими стратегического планирования являются целеполагание и горизонт планирования (в литературе по управлению обычно используется более широкий термин «горизонт отсечения»). Любая управленческая деятельность имеет целевой характер, но стратегическое планирование немислимо без четкого формулирования целей: «решающую роль приобретают не просто план и его выполнение, а цели планов и пути их достижения»⁴⁶. Целеполагание — основа стратегического планирования. Горизонт планирования — это прежде всего срок, на который составляется план. Горизонт

⁴⁵ Шохин С.О. Правовое обеспечение государственно-частного партнерства с участием малого и среднего бизнеса // Юридический мир. 2013. № 12. С. 40–42.

⁴⁶ Иванченко В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М. : Наука, 2009. С. 176.

отсечения означает также четко очерченный круг вопросов и объем ресурсов, задействованных для реализации поставленных целей, а также круг рисков, которые готов принять планирующий субъект (горизонт отсечения по последствиям). Целеполагание и горизонт отсечения являются ключевыми для правового регулирования стратегического планирования.

Стратегическое планирование — это управление будущими рисками, не все из которых известны на момент принятия планового решения. Управляющий субъект определяет желаемое состояние общественных отношений в будущем (например, мэр города определяет стратегическую цель — город должен стать промышленно развитым, то есть определяет желаемое состояние системы в будущем), далее, в рамках заявленной стратегической цели, принимаются конкретные решения, направленные на достижение этого состояния (выделяется земля под строительство промышленных предприятий, устанавливаются стимулы инвестиций и так далее)⁴⁷. Стратегическая цель не может быть слишком конкретной, поскольку ее достижение или недостижение будет оцениваться с учетом неизвестных внешних реалий (в условиях глубокого экономического кризиса «промышленно развитый город» будет означать иное, нежели в условиях бурного экономического роста экономики). Планирование должно обладать гибкостью вплоть до отказа от запланированного, если того требуют внешние обстоятельства и здравый смысл⁴⁸. Выполнение запланированного любой ценой

⁴⁷ Кудряшова Е.В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования). М., 2013. С. 56.

⁴⁸ Кудряшова Е.В. Вопросы правового регулирования государственного планирования // Журнал российского права. 2009. № 10 (154). С. 51–57.

не соответствует сути стратегического планирования: отклонения от плана являются допустимыми и необходимыми, но должны быть обоснованы.

Для планирования всегда характерно два уровня решений — плановое решение (план развития территории, план социально-экономического развития, бюджет и т.д.), которое направлено на обобщенный объект регулирования (территория как целое, социально-экономическая ситуация, финансовая система и т.д.) и конкретные решения на основе плана, направленные на узкий круг общественных отношений (выделение земель, разрешения на строительство, выделение средств /ассигнования/ и т.д.). Принятие конкретных решений требует широкой свободы усмотрения, так как предвидеть все внешние условия на стадии принятия плана невозможно. Какими должны быть решения определяется управляющим субъектом, но все они должны вести к достижению желаемого состояния общественных отношений (достижение стратегической цели) к установленному сроку (горизонт планирования). Плановое решение (план) в стратегическом планировании является главенствующим и все решения в рамках плана должны оцениваться с учетом плана.

Стратегическое планирование — это управление рисками «из будущего в настоящее» на основе постановки целей (целеполагания) в рамках горизонта планирования. Стратегическое планирование сочетает в себе черты прямого и косвенного управления экономикой⁴⁹. Плановые акты обязательны для субъектов, связанных с планирующим субъектом отношениями власти и подчинения. Например,

⁴⁹ Кудряшова Е.В. Правовые аспекты государственного планирования в государственном регулировании экономики // Приложение к журналу «Предпринимательское право». 2013. № 4. С. 17–20.

для получателей бюджетных средств, хотя и в этом случае планирование предполагает обоснованные отклонения.

Одновременно плановые акты содержат показатели, на которые ориентируются субъекты частного хозяйства, не связанные отношениями власти и подчинения с планирующим субъектом. В этом случае мобилизующая функция планов тесно связана с уровнем доверия общества к государству.

Исторический опыт показывает, что отсутствие доверия к власти парализует регулирующее воздействие любого государственного планирования⁵⁰. В зависимости от уровня доверия к власти в государстве в сфере экономики хозяйствующие субъекты либо полагаются на предложенные государством планы, и тем самым приводят их в действие, либо, выражая недоверие, не принимают во внимание государственное планирование, тем самым уменьшая регулирующее воздействие планов.

Эффективность косвенного управленческого воздействия стратегического планирования связана также с исторически сложившимися моделями формирования планов «сверху-вниз» или «снизу-вверх»⁵¹. Россия, имея долгую историю централизованного планирования и связанные с этим традиции, в основном реализует модель стратегического планирования «сверху-вниз», которая теперь утратила существовавший ранее рычаг партийного давления. «В СССР планирование опиралось на партийную дисциплину. В современной России людей приходится убеждать

⁵⁰ Wood S. Why “indicative planning” failed: british industry and the formation of National economic development (council 1960-64) // Twentieth century british history. 2000. Vol. 11. Issue 4. P. 431–459.

⁵¹ Veith Mehde Governance, Administrative Science and the Paradoxes of New Public Management // Public policy and Administration. Vol. 21. № 4. P. 60–81.

участвовать в разработке и реализации планов, в возможности с помощью плана достигнуть тех целей, о которых они способны договориться друг с другом. Необходимым условием для этого является доверие к власти, на отсутствие которого указывает эмиграция бизнесменов. Отсутствие доверия к власти проявляется в пассивности бизнеса и различных формах бойкота плана»⁵². Процесс вовлечения в сферу действия стратегического планирования субъектов, не встроенных в иерархию властных отношений, идет медленно.

Помимо реализации стратегического планирования на основе доверия к власти можно привести примеры, когда частному субъекту, не связанному отношениями власти и подчинения с планирующим субъектом, предписано опираться на показатели планового акта. Например, такое требование установлено в Указании Банка России от 5 июля 2002 года № 1176-У «О бизнес-планах кредитных организаций»⁵³. В Приложении № 4 к Указанию установлено, что при составлении бизнес-планов кредитным организациям рекомендуется использовать прогнозы основных макроэкономических показателей, ежегодно публикуемые Минэкономразвития России и целевые ориентиры «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики» на предстоящий год. Собственно, других показателей для составления бизнес-плана кредитной организации, необходимого для получения лицензии на осуществление банковской деятельности, не имеется.

⁵² Косов В.В. О планировании социального и экономического развития России — платформа для консолидации общества. Выводы из опыта Госплана СССР // Экономическая наука современной России. 2013. № 3. С. 101–121.

⁵³ Вестник Банка России. 2002. № 39.

ГЛАВА 3

УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРОЙ

3.1. Управление государственными финансами

Особо следует сказать об эволюции подходов к управлению государственными финансами и его соотношении с финансовой деятельностью государства.

Современные авторы А. Анисимов и Г. Крылов утверждают, что в советский период «составление и исполнение бюджета признавались и изучались, но финансовое управление как целенаправленная деятельность государства по выработке и претворению в жизнь финансовой политики через соответствующие органы отрицалось. Поскольку финансовое управление и бюджетный процесс не укладывались в экономическую трактовку финансов, о них старались не говорить. Но они существовали на виду у всех и относились именно к субъективному началу — целенаправленному образованию и налаживанию финансовых отношений государством»⁵⁴. Есть и другие мнения. С.В. Ячевская в своей публикации⁵⁵, посвященной непосредственно развитию управления финансами, представляет это развитие как непрерывный процесс, продолжавшийся без пробелов с XV века и до наших дней. В исследовании С.В. Ячевской целью управления финансами является финансовая устойчивость и независимость государства, которые достигаются обеспечением макроэкономической сбалансированности, сокращении государственного долга, стабильности национальной

⁵⁴ Анисимов А., Крылов Г. Бюджетный процесс и бюджетный календарь // Хозяйство и право. 1995. № 10. С. 62–76 (на с. 64).

⁵⁵ Ячевская С.В. Генезис и эволюция управления финансами в России // Право и управление. XXI век. № 3. 2009. С. 56–59.

валюты⁵⁶. Очевидно, что эти цели существовали в любой период для государства. Логично предположить, что управление финансами объективно существовало непрерывно на протяжении всех периодов истории, в том числе российской.

В 80-х годах XX века А.И. Худяков дал следующее определение управлению финансами: «Управление финансами представляет собой деятельность государственных органов по организации создания государственных денежных фондов, их распределения и использования в целях осуществления задач и функций советского государства»⁵⁷. А.И. Худяков писал, что управление финансами входит в предмет финансового права. В последующем его идеи были забыты, и проблематика управления финансами в рамках финансового права отошла на второй план. Большинство в науке финансового права отдало предпочтение понятию финансовая деятельность государства. В учебниках по финансовому праву мы найдем разнообразные определения финансовой деятельности государства, но очень мало или ничего об управлении финансами.

Против использования понятия «управление», «управленческие отношения» в финансовом праве высказывалась Э.Д. Соколова, поскольку, по ее мнению, финансовую деятельность осуществляют не только органы исполнительной власти, но и законодательной и судебной власти⁵⁸.

⁵⁶ Ячевская С.В. Министерство финансов Российской Федерации в системе государственного управления публичными финансами : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13.

⁵⁷ Худяков А.И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами // Правоведение. 1985. № 1. С. 65.

⁵⁸ Соколова Э.Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / под ред. Е.Ю. Грачевой. М. : ИД «Юриспруденция», 2007. С. 73.

Предпочтение в пользу финансовой деятельности государства в одном из недавних исследований⁵⁹ было отдано потому, что понятие «деятельность» имеет универсальный характер и позволяет охватить функциональную активность всего аппарата публичной власти, включая органы представительной власти, в отличие от понятия «управление», которое в «узкой» и принятой в российском законодательстве трактовке является административно-правовым и используется для обозначения деятельности органов только исполнительной власти. Понятие «деятельность» позволяет рассмотреть бюджет и связанные с ним отношения не только через управленческую призму, но и с точки зрения реализации права государственной собственности на бюджетные средства.

О финансовой деятельности было удобнее вести речь также потому, что категория деятельности дает возможность раскрыть все сущностные аспекты реализации бюджетной правосубъектности источника деятельности государства и муниципальных образований — через такие элементы как субъект, объект, цели, методы, функции, стадии, циклы, взаимодействовать весь богатый понятийный и методологический аппарат праксиологической теории⁶⁰. Понятие деятельность позволяет использовать теоретическую базу, которая разработана отечественной финансово-правовой наукой при исследовании более общей категории — «финансовая деятельность государства».

Нам представляется, что государственными финансами можно и нужно управлять. Отрасль финансового права

⁵⁹ См.: Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности : дисс. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009. С. 32–35.

⁶⁰ Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 7–8.

на сегодняшний день уже шагнула далеко вперед⁶¹. Государственные и муниципальные финансы можно рассматривать как объект прямого управления и воздействия со стороны государства⁶².

Финансы — это очень подвижная и текучая область, в которой следует применять особые подходы. Об этом писали в советский период, об этом следует помнить и теперь⁶³. «Каждому виду отношений свойственно определенное сочетание властно-организационных и имущественных элементов, а также особые присущие им формы, определяемые содержанием.

Особые формы складываются и в финансовых отношениях, например, закрытие кредитов в случае определенных правонарушений, распоряжение расчетными и текущими счетами для погашения обязательств и так далее»⁶⁴. Пример, конечно, уже устарел, но общее положение об особенностях подходов к управлению финансами сохранило свою актуальность.

⁶¹ Шохин С.О. Тенденции развития финансового права истоки и современность // Финансовое право. 2003. № 2. С. 5–8; Тютин Ю.В. Процесс развития отрасли финансового права // Вестник Российской правовой академии. 2008. № 1. С. 48–52; Поветкина Н.А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3–5; Шашкова А.В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании // Юрист. 1999. № 4. С. 6–12.

⁶² Финансовая безопасность и финансовый контроль // Федорова А.Ю., Дорожкина Н.И., Чернышова О.Н. Тамбов, 2016. С. 32.

⁶³ Шохин С.О. Финансовое право — время перемен // Финансовое право. 2014. № 2. С. 3–5.

⁶⁴ Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М. : Наука, 1988. С. 196.

Несмотря на особенность подходов к управлению финансами⁶⁵, нет оснований отрывать управление финансами от управления экономикой. Необоснованное обособление управления финансами от всего государственного управления и от управления экономикой можно было наблюдать в период административной реформы в Российской Федерации. Проводя административную реформу, законодатель и исполнительная власть не уделили должного внимания вопросам управления финансами⁶⁶. Реформы в сфере управления государственными финансами проходили параллельно административной реформе.

В настоящей монографии мы говорим об управлении финансово-экономической сферой, объединяя общие подходы к управлению экономикой и финансами, но не исключая особых подходов к управлению финансами. Выстраивать систему стратегического планирования с точки зрения интеграции в нее разных видов планирования возможно на основе интеграции управления экономикой и финансами.

3.2. Основы управления финансово-бюджетной сферой в России

В России, как и во всем мире, в последние десятилетия применяется концепция управления бюджетной сферой на основе идеи «бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР) в рамках среднесрочного финансового планирования». Начиная с 80-х годов XX века на смену сметного финансирования в практику государственного

⁶⁵ Шохин С.О. Правовые механизмы влияния на баланс элементов финансовой системы // Вопросы экономики и права. 2016. № 39. С. 16–18.

⁶⁶ Калина Е.С. Проблемы государственного управления финансами в контексте административной реформы // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. № 38. 2010. С. 99–103.

управления вошли программные бюджеты. «Проведенные в конце 1980-х годов в Новой Зеландии и Австралии реформы государственного управления дали импульс для широкого распространения “программного” бюджетирования, которое к настоящему времени в той или иной форме используется в большинстве развитых стран и многих развивающихся»⁶⁷.

Программное бюджетирование связано с постановкой целей, формализованных в программах⁶⁸, и оценкой результатов деятельности органов государственной власти. Бюджеты в этом случае структурируются по программам. Управление финансово-бюджетной сферой направлено на результативность бюджетных расходов. Результативность бюджетных расходов определяется как соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также степень достижения планируемых результатов деятельности. Важную роль играют здесь критерии оценки программ. Результативность бюджетных расходов отражается в докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (в литературе и сообщениях их часто сокращенно называют ДРОНДы), правовое регулирование которых содержится в Положении о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249⁶⁹. На сегодняшний день бюджетирование, ориентированное на результат, и оценка результатов программ распростране-

⁶⁷ Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.

⁶⁸ Шохин С.О. Правовые проблемы финансирования федеральной целевой программы // Юридический мир. 2014. № 1. С. 51–55; Кудряшова Е.В. Судебное правоприменение в сфере государственного финансового планирования // Закон. 2014. № 9. С. 176–180.

⁶⁹ СЗ РФ. 31.05.2004. № 22. Ст. 2180.

ны практически на все организации в цепи распределения государственных средств⁷⁰.

Суть бюджетирования, ориентированного на результат, состоит также в распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами (в терминологии действующего бюджетного законодательства — целевыми программами). Администрирование или управление бюджетных средств осуществляют в той или иной степени все участники бюджетного процесса.

Основы бюджетной системы Российской Федерации заложены в Конституции Российской Федерации. Конституция устанавливает принцип бюджетного федерализма, в соответствии с которым каждый из трех уровней бюджетной системы наделяется определенными бюджетными полномочиями. Так, составление, утверждение и исполнение федерального бюджета, а также федеральные налоги и сборы отнесены к ведению Российской Федерации⁷¹. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов налогообложения и сборов. В исключительной компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований находятся соответствующие бюджеты и региональные и местные налоги.

Управление финансово-бюджетной сферой при распределении полномочий по уровням бюджетной системы не может обойтись без решения трех основных вопросов: какой

⁷⁰ Kudryashova E. Budgetary Institutions in the Context of Budget Reform in Russia // Kutafin University Law Review. 2016. Vol. 2. № 2 (6). С. 347–357.

⁷¹ Поветкина Н.А. Российская федерация как субъект бюджетного права : монография / под ред. Крохиной Ю.А. М., 2004; Поветкина Н.А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1. С. 33–37.

уровень власти определяет и устанавливает эти полномочия, какой уровень власти финансирует расходы и обеспечивает выполнение этих полномочий⁷². Вопросы бюджетного федерализма решались на самых ранних стадиях проведения бюджетной реформы и в начале перехода к программному бюджету в Российской Федерации. В 2001 году была утверждена Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года⁷³. В Программе развития бюджетного федерализма отмечалась в качестве основной проблема четкого разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней по осуществлению бюджетных полномочий. В этих целях предлагалось ввести в Бюджетный кодекс понятие «расходные полномочия» — права и обязанности соответствующих органов власти в пределах своей компетенции: а) осуществлять нормативное правовое регулирование бюджетных расходов; б) обеспечивать их финансовыми средствами; в) проводить финансирование (организацию, производство) общественных услуг. Совершенствование принципа бюджетного федерализма было нацелено на сокращение и ликвидацию «нефинансируемых федеральных мандатов», когда полномочия передавались без надлежащего финансового обеспечения. В бюджетном законодательстве не появилось понятия «расходные полномочия», но отчасти оно воплотилось в понятиях бюджетные полномочия и расходные обязательства.

На основе принципа разделения властей Конституция определяет бюджетные полномочия исполнительных,

⁷² Кудряшова Е.В. Лекции по бюджетному праву : учеб. пособие. М., 2010. С. 55–56. URL: <http://ek-advocate.com/category/publications-for-professors-and-students/> (дата обращения: 1 октября 2017 г.).

⁷³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584.

законодательных (представительных) и контрольно-надзорных органов.

Президент Российской Федерации играет ведущую роль на стадии целеполагания и определяет приоритетные задачи бюджета на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный период. Основная задача представительных и внешних контрольных органов заключается в осуществлении предварительного и последующего контроля. Наибольшим объемом полномочий в бюджетном процессе наделены исполнительные органы власти, которые разрабатывают соответствующие бюджеты и обеспечивают их исполнение.

Так, например, Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой финансовой политики, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, а также представляет Государственной Думе отчет о его исполнении. Правительство разрабатывает и реализует налоговую политику и обеспечивает совершенствование бюджетной системы⁷⁴.

Основным документом, определяющим основы управления финансово-бюджетной сферой, является Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ. Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов

⁷⁴ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 22 декабря 1997 г. № 51. Ст. 5712.

бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

В структуру бюджетной системы Российской Федерации входят федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов, местные бюджеты, в том числе муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, бюджеты городских и сельских поселений.

Законодательством Российской Федерации определены следующие участники бюджетного процесса: Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования; законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления; исполнительные органы государственной власти и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований; Центральный банк Российской Федерации; органы государственного и муниципального финансового контроля; органы управления государственными внебюджетными фондами; главные распорядители и распорядители бюджетных средств; главные администраторы и администраторы доходов бюджета; главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджета; получатели бюджетных средств.

Законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и отчеты об их исполнении, осуществляют контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на своих за-

седаниях, заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов, в ходе проводимых законодательными (представительными) органами слушаний и в связи с депутатскими запросами, формируют и определяют правовой статус органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, осуществляют другие полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом, Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁷⁵, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷⁶, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷⁷, Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁷⁸, Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁷⁹, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Исполнительные органы государственной власти и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований обеспечивают составление проекта бюджета

⁷⁵ СЗ РФ. 13 мая 2013 г. № 19. Ст. 2304.

⁷⁶ СЗ РФ. 8 апреля 2013 г. № 14. Ст. 1649.

⁷⁷ СЗ РФ. 6 октября 2003 г. № 40. Ст. 3822.

⁷⁸ СЗ РФ. 8 апреля 2013 г. № 14. Ст. 1649.

⁷⁹ СЗ РФ. 14 февраля 2011 г. № 7. Ст. 903.

и среднесрочного финансового плана, вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают и утверждают методики распределения и порядок предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, обеспечивают управление государственным (муниципальным) долгом.

Основную работу по бюджетированию проводят финансовые органы — Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, органы и должностные лица местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов. Финансовые органы составляют проект соответствующего бюджета и среднесрочного финансового плана, представляют его с необходимыми документами и материалами для внесения в законодательный (представительный) орган, организуют исполнение бюджета, устанавливают порядок составления бюджетной отчетности.

Специализированным органом по исполнению бюджета является Федеральное казначейство, которое осуществляет бюджетные полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Важными бюджетными полномочиями наделен Центральный банк Российской Федерации. Центральный банк совместно с Правительством Российской Федерации разрабатывает и представляет на рассмотрение Государ-

ственной Думы основные направления денежно-кредитной политики.

Законодательством Российской Федерации установлены также бюджетные полномочия органов государственного и муниципального финансового контроля, к которым относятся Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Федеральное казначейство. Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют бюджетные полномочия по аудиту эффективности, направленному на определение экономности и результативности использования бюджетных средств, экспертизе проектов законов (решений) о бюджетах, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, в том числе обоснованности показателей (параметров и характеристик) бюджетов, экспертизе государственных и муниципальных программ, анализу и мониторингу бюджетного процесса, в том числе подготовке предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации. Федеральное казначейство, его территориальные подразделения и органы государственного и муниципального финансового контроля исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций проводят анализ осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Практическое расходование бюджетных средств осуществляется главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств. Перечень главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств

устанавливается ведомственной классификацией расходов бюджета на каждый финансовый год. В нее входят министерства, федеральные службы, федеральные агентства и отдельные государственные корпорации.

Главный распорядитель или распорядитель бюджетных средств — это орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств.

Получателем бюджетных средств может быть орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право на принятие и исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств, а также формирует перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств. Он ведет реестр расходных обязательств, осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований, составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обя-

зательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета. Главный распорядитель бюджетных средств также вносит предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств и сводной бюджетной росписи. Им формируются и утверждаются государственные и муниципальные задания, а также обеспечивается соблюдение получателями межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных инвестиций, условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении.

Распорядитель бюджетных средств осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета; распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета.

Непосредственно расходы бюджетных средств осуществляются получателями бюджетных средств, которыми могут быть любые организации и учреждения. Получатель бюджетных средств составляет и исполняет бюджетную смету, обеспечивает результативность и целевой характер использования предоставляемых ему бюджетных ассигнований, ведет бюджетный учет и формирует бюджетную отчетность.

Ответственными за исполнение доходной части бюджета являются главные администраторы и администраторы доходов бюджета.

Главными администраторами доходов бюджета являются органы государственной власти и местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами, Центральный банк Российской Федерации и иные определенные законом о бюджете организации,

имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета. Администраторами доходов бюджета могут быть аналогичные органы, а также казенные учреждения, осуществляющие контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисления, учета, взыскания и принятия решений о возврате или зачете излишне уплаченных или взысканных платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Главный администратор доходов бюджета формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета, представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и проекта бюджета, представляет сведения для составления и ведения кассового плана, формирует и представляет бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета.

Администратор доходов бюджета осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним; осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов; принимает решение о возврате излишне уплаченных или взысканных платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы. Администратор доходов бюджета также предоставляет информацию, необходимую для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах в соответствии с порядком,

установленным Федеральном законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Аналогичными полномочиями наделены главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджета — государственные и местные органы, осуществляющие планирование поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета. Администраторы источников финансирования дефицита бюджета обеспечивают адресность и целевой характер использования ассигнований, предназначенных для погашения источников финансирования дефицита бюджета; осуществляют контроль за полнотой и своевременностью поступления в бюджет источников финансирования дефицита бюджета; обеспечивают поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета.

Бюджетные полномочия Министерства финансов Российской Федерации. Министерство финансов Российской Федерации наделено в бюджетной сфере широким спектром нормотворческих, организационных, методологических и контрольных полномочий. В первую очередь, Министерство организует составление проекта федерального бюджета и его исполнение, разрабатывает основные направления бюджетной и налоговой политики, ведет реестр расходных обязательств Российской Федерации. Министерство разрабатывает прогноз основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе прогноз консолидированного бюджета Российской Федерации, проектирует предельные объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета либо субъектам бюджетного планирования. Министерство также разрабатывает программу государственных внутренних и внешних заимствований и государственных гарантий

Российской Федерации. Кроме того, оно осуществляет методологическое руководство по бухгалтерскому учету и отчетности юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм.

Управление финансово-бюджетной сферой во многом зависит от возможности точного учета этих средств. В период перестройки система государственных банков преобразовалась в банковскую систему с множеством коммерческих банков, в результате бюджетные средства в ряде случаев оказались на счетах в коммерческих банках. Учет государственных средств серьезно осложнился и появилась необходимость перехода от банковской системы исполнения бюджетов к казначейской.

С целью эффективного управления доходами и расходами бюджета и для повышения оперативности финансирования государственных программ в 1993 году Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 года № 1556 «О Федеральном казначействе»⁸⁰ в составе Министерства финансов было создано федеральное казначейство. В ходе проведения административной реформы с 1 января 2005 года федеральное казначейство было выделено в статусе федеральной службы с подчинением Министерству Финансов Российской Федерации и ему были переданы правоприменительные функции⁸¹. Ключевая функция Федерального казначейства заключается в кассовом обслуживании исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Кассовое обслуживание исполнения бюджета играет важную роль в управлении финансово-бюджетной сферой и не случайно смысл этой функции

⁸⁰ Российские вести. 1992. № 113.

⁸¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 15 марта 2004 г. № 11. Ст. 945.

потребовал уточнения со стороны Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15.12.2006 № 10-П⁸² сделал важное уточнение относительно нормы Бюджетного кодекса РФ, возлагающей кассовое обслуживание бюджетов субъектов федерации на Федеральное казначейство РФ. Под действие части четвертой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации подпадают лишь проведение и учет Федеральным казначейством операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта Российской Федерации и по кассовым выплатам из него *на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации*. При этом, по смыслу статьи 215 БК РФ (действовавшей до 1 января 2008 года), казначейское исполнение бюджета субъекта Российской Федерации предполагает, что функции кассира всех распорядителей и получателей средств бюджета данного уровня бюджетной системы Российской Федерации должны осуществлять органы исполнительной власти именно субъекта Российской Федерации. Кроме того, из статьи 166.1 Бюджетного кодекса, предусматривающей возможность открытия и ведения Федеральным казначейством лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов субъектов Российской Федерации по поручению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с заключенным соглашением, следует, что кассовое обслуживание указанных участников бюджетного процесса относится к бюджетным

⁸² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-П «О проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 1.

полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время Федеральное казначейство Российской Федерации обладает следующими бюджетными полномочиями:

- производит распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, устанавливает режим этих счетов;
- осуществляет управление операциями со средствами на едином счете федерального бюджета;
- устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществляет составление и ведение кассового плана исполнения федерального бюджета;
- осуществляет в установленном им порядке открытие и ведение лицевых счетов для учета операций администраторов доходов бюджетов, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации;
- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета, составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации инфор-

мацию и отчет о кассовом исполнении федерального бюджета;

- составляет отчетность об исполнении федерального бюджета и представляет ее в Министерство финансов Российской Федерации;
- составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Полномочия Федерального казначейства продолжают расширяться.

Федеральное казначейство является одним из органов исполнительной власти, которые осуществляют внутренний государственный финансовый контроль. В рамках полномочий по осуществлению внутреннего государственного и муниципального финансового контроля Федеральное казначейство осуществляет контроль за установленным соотношением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и бюджетными ассигнованиями; контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе; контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета. При осуществлении полномочий по внутреннему государственному и муниципальному финансовому контролю Федеральным казначейством проводится санкционирование операций.

Полномочия органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля по осуществлению внешнего контроля включают в себя контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации

и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета; контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств; контроль в других сферах, установленных Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». При осуществлении полномочий по внешнему государственному и муниципальному финансовому контролю органами внешнего финансового контроля проводятся проверки, ревизии и обследования; направляются объектам контроля акты, заключения, представления и предписания; направляются органам и должностным лицам, уполномоченным принимать решения о применении бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения; осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

Полномочиями органов внутреннего государственного и муниципального финансового контроля по осуществлению внутреннего финансового контроля являются контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных и муниципальных программ, в том числе отчетности об исполнении государственных и муниципальных заданий. При осуществлении полномочий по внутреннему государ-

ственному и муниципальному финансовому контролю органы внутреннего финансового контроля наделены теми же полномочиями, которые предусмотрены в отношении органов внешнего контроля. Порядок осуществления полномочий органами внутреннего государственного и муниципального финансового контроля определяется соответственно федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местных администраций.

3.3. Основы управления финансово-бюджетной сферой в зарубежных странах

В западноевропейских государствах доминируют либеральные подходы к роли государства в экономике, основанные на рыночном саморегулировании. Основными инструментами экономического регулирования являются налоговая политика и политика государственных расходов. При этом современные западные государства активно влияют на экономическую жизнь косвенным путем. Наиболее ощутимо воздействуют на экономику социальные и военные расходы.

В унитарных государствах (Великобритания, Франция, Италия, Япония) имеются два звена управления — центральное и местное. В странах с федеративным государственным устройством (США, Канада, ФРГ, Швейцария) существует, как и в России, трехуровневая бюджетная система.

Так, в США бюджет делится на федеральный бюджет, бюджет штатов и бюджет местных органов управления. Бюджетный процесс регулируется рядом законов, таких как, например, Закон о бюджете и отчетности 1921 года,

которым в том числе было учреждено Бюджетное бюро в составе Министерства финансов (Казначейства), а в последствие Исполнительного управления президента (ПУЛ). В 1970 году Бюджетное бюро было преобразовано в Административно-бюджетное управление. Показательно, что бюджетные вопросы не нашли отражения в Конституции США. Ключевую роль в бюджетном процессе играет Конгресс США.

Современный бюджетный процесс США регламентируется четырьмя основными законами: законом о президентском бюджете, принятым в 1921 году и подвергшимся значительным изменениям в 1950 году; законом 1974 года о бюджетном контроле и замораживании фондов; законом 1985 года о сбалансированном бюджете и чрезвычайных мерах контроля за бюджетным дефицитом (в редакции 1987 г.) и законом 1990 года о контроле за бюджетом. В 1990-е годы в последние три закона были внесены многочисленные поправки, изменения и дополнения.

Великобритания имеет двухуровневую бюджетную систему, состоящую из государственного бюджета и бюджетов местных органов власти. Государственный бюджет Великобритании включает консолидированный фонд и национальный фонд займов, управляемых отдельно. Расходы на промышленность и сельское хозяйство, социальные нужды, субсидии местным органам власти, содержание аппарата управления, помощь развивающимся странам, военные ассигнования подлежат утверждению Парламентом.

Главные цели бюджета заключаются в финансировании широкого спектра направлений социально-экономического развития страны. Цели бюджетной политики Великобритании состоят в обеспечении макроэкономической стабильности, роста производительности труда; высокого уровня за-

нятости; повышения уровня жизни наименее защищенных слоев населения; притока инвестиций в сектор общественных услуг для повышения стандартов образования здравоохранения, модернизации транспорта и борьбы с преступностью; защиты окружающей среды. В Великобритании насчитывается несколько десятков крупных внебюджетных специальных фондов. Через них финансируется около трети государственных расходов.

Бюджетный процесс в Великобритании (как и в Российской Федерации) включает четыре этапа. Проект государственного бюджета составляет Казначейство. Ежегодно 1 октября оно рассылает циркуляр министерствам и ведомствам. Последние готовят смету расходов на следующий год, а сметы доходов готовят департаменты внутренних доходов, таможенных пошлин и акцизов. Министерства и ведомства по установленной классификации расходов разрабатывают и передают сметы казначейству, которое их проверяет и уточняет.

Представляя бюджет в парламенте, канцлер казначейства (министр финансов) дает оценку закончившегося финансового года, состояния платежного баланса. Он сообщает о перспективах развития страны, денежной политике, изменениях в налоговой политике в новом финансовом году. Прежде чем министр финансов вынесет на обсуждение в парламент одобренный правительством проект бюджета страны на очередной финансовый год, в парламент направляется предварительный проект бюджета. Параллельно предварительный проект бюджета рассматривает кабинет министров.

Одобренный правительством проект поступает в парламент сначала в Палату общин. Палата лордов вообще не имеет бюджетных прав. В Палате общин бюджет утверждается голосованием по отдельным главам. В заключение

выносятся общее постановление, в котором показываются размеры ассигнований на соответствующие цели.

Кассовое исполнение бюджета возложено на Банк Англии. Для получения отпущенных по бюджету средств расходные требования проходят через Управление главного плательщика. Генеральный контролер-ревизор осуществляет все стадии контроля — от предварительного до последующего. Заключительная стадия бюджетного процесса — составление отчета об исполнении бюджета и предоставление его для утверждения в парламент.

Основными источниками бюджетного права Великобритании являются Билль о правах 1689 года; ежегодно принимаемый Закон о финансах, регламентирующий вопросы, касающиеся доходной части бюджета; ежегодно принимаемый Закон об ассигнованиях, регулирующий вопросы, связанные с расходной частью бюджета. В связи с тем, что рассмотрение и принятие государственного бюджета составляет особую парламентскую прерогативу, отдельные аспекты бюджетного права и бюджетного процесса регулируются законами о парламенте 1911 и 1949 годов, а также постоянными правилами его палат. Непосредственное отношение к бюджетному праву имеют такие акты, как Закон о национальном ссудном фонде 1968 года; Закон о консолидированном фонде 1816 года; законы о Министерстве финансов и ревизионных органах 1866 и 1921 годов; законы о местных финансах 1972 и 1982 годов.

Германская социально-экономическая модель отличается довольно активным вмешательством государства. Роль государства в экономике высока, но экономическая политика сосредоточена преимущественно на регулировании общих условий хозяйствования и социальной сфере.

Принципы бюджетной политики Германии закреплены конституционно, что отличает ее регулирование от других

стран и чрезвычайно важно для обеспечения ее устойчивости. Государственным финансам, бюджетному механизму, межбюджетным отношениям отведен самый большой раздел Основного Закона. Для изменения принципов бюджетной политики требуется квалифицированное большинство в парламенте и в правительствах земель, что существенно затрудняет реформы.

В Основном Законе закреплено существование двух уровней государственной власти. Земли сами представляют собой государства, объединенные в федерацию, а не регионы фактически унитарного государства. Общины являются частью земель, которые несут основную ответственность за наделение общин финансовыми ресурсами. Эта ответственность распространяется и на Федерацию, поскольку, в соответствии с Конституцией, в бюджеты общин перечисляется часть совокупных налоговых поступлений.

Закрепленный в Конституции бюджетный процесс отражает федеративный характер государственного строя и состоит из четырех стадий:

- 1) составление проекта бюджета;
- 2) его рассмотрение и утверждение парламентом;
- 3) исполнение бюджета;
- 4) составление отчета об исполнении бюджета и контроль над его исполнением.

Бундестаг играет главную роль в рассмотрении и утверждении проекта федерального бюджета. Исполнение федерального бюджета возложено на федеральное правительство, министерство финансов, министерство экономики, другие ведомства, а также на правительства земель. Отчет об исполнении бюджета составляется министерством финансов и направляется в Бундестаг и Счетную палату.

Юридическую основу бюджетного права Германии, кроме Конституции, составляют Положение о федеральном бюджете от 19 августа 1969 года, Федеральный закон об основных положениях бюджетного права от 19 августа 1969 года.

В структуре расходов бюджета Великобритании и Германии направления расходов на прямую поддержку промышленности, сельского хозяйства, малого и среднего предпринимательства отсутствуют.

ГЛАВА 4

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ — СОВРЕМЕННЫЙ МЕТОД УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ

4.1. Ретроспектива развития планирования в финансово-экономической сфере

Стратегическое планирование в финансово-экономической сфере направлено на принятие долгосрочных решений по обеспечению устойчивого развития национальной экономики, улучшению качества жизни населения, повышению внутренней и международной конкурентоспособности российских товаров и услуг. Под стратегическим планированием в Российской Федерации понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации.

Только с начала XXI века мы можем говорить о планировании в финансово-экономической сфере, поскольку планирование в экономике и планирование в финансовой сфере долгое время развивались отдельно. Планирование финансового хозяйства начинает развиваться значительно раньше, чем в других сферах общественных отношений. Известный финансист М.И. Фридман писал, что «от народного хозяйства — этой сферы бессознательного, нерегулируемого — финансовое хозяйство отличается как область планомерного и организованного хозяйства»⁸³. Первый сводный финансовый документ датируют 1680-м годом, хотя до бюджета

⁸³ Фридман М.И. Конспект лекций по науке о финансах, прочитанных в 1909–1910 гг. С. 4.

в современном смысле слова было еще далеко⁸⁴. Считается, что последовательное планирование государственного финансового хозяйства начинается с записки Сперанского Александру I «План финансов»⁸⁵.

Вопрос о планировании в экономике был поднят только в конце XIX века. Общее положительное отношение к плановым началам экономики на рубеже XIX–XX веков не зависело от политических пристрастий ученых. В советской России после Великой Октябрьской социалистической революции 1917 года планирование народного хозяйства становится одной из основ социалистического строя и постепенно приобретает идеологический оттенок. В Советском Союзе был накоплен богатый положительный опыт планирования. Разработкой и реализацией долгосрочных планов и прогнозов развития в СССР занимался специализированный орган — Госплан СССР. В Советской России был разработан первый в мире стратегический план — Государственный план электрификации России. План ГОЭЛРО также был первым единым государственным перспективным планом развития народного хозяйства. В последствии развитие экономики страны основывалось на пятилетних планах.

По окончании советской эпохи понятие «плановая экономика» стало восприниматься негативно, хотя плановые начала в экономике не связаны с идеологией и характерны не только для советских государств. В течение XX века необходимость планирования в экономике осознана в большинстве развитых стран мира, планирование применялось

⁸⁴ Истомина Н.А. О практике составления первых сводных общегосударственных финансовых документов // Финансы. № 4. 2010. С. 59–61.

⁸⁵ См.: История финансового законодательства России : учеб. пособие / отв. ред. И.В. Руковишникова. Серия: Экономика и управление. М. : ИКЦ «МарТ» ; Ростов н/Д ; Издательский центр «МарТ», 2003. С. 25.

и применяется по сей день. В промышленно развитых странах планирование применялись с целью выхода из глубоких системных кризисов или с целью быстрее восстановления разрушенных войной экономик.

В Соединенных Штатах Америки была внедрена общенациональная программа выхода из тяжелейшего экономического, социального и внутривластного кризиса, известного как «Великая депрессия» 30-х годов XX века. Одним из определяющих факторов выхода Соединенных Штатов из кризиса был так называемый «Новый курс Рузвельта», в основе которого лежало планирование и тактические меры усиления государственного регулирования экономической и социальной жизни страны. Предпринятые высшим политическим руководством и лично президентом Франклином Рузвельтом меры по выводу США из кризиса увенчались успехом и стали первым в истории Америки примером эффективного планирования на государственном уровне. В дальнейшем США широко применяли планирование на международной арене в своих действиях по оказанию влияния на экономики других стран и обеспечению своих внешнеэкономических интересов. Ярким примером является План Маршалла, предусматривающий широкую экономическую, финансовую, техническую и технологическую помощь европейским странам, наиболее пострадавшим во Второй мировой войне, включая Западную Германию. Кроме всего прочего, План Маршалла, наряду с формированием Бреттон-Вудской системы, стал одним из инструментов обеспечения доминирующего положения США в мировой экономике.

В странах с развитой рыночной экономикой государство, как правило, не проводит целенаправленную системную работу по планированию экономического развития, поскольку в основном срабатывают механизмы саморегулирования.

Вместе с тем в силу цикличности развития капиталистической экономики, а также под влиянием политических событий, государству приходится в отдельных случаях применять административные рычаги, в том числе в рамках прогнозирования и планирования экономических и социальных процессов. В промышленно развитых странах элементы стратегического планирования применялись с целью выхода из глубоких системных кризисов или с целью быстрее восстановления разрушенных войной экономик.

Наиболее богатый опыт послевоенного восстановления экономики имеют Франция и Япония, которые весь послевоенный период разрабатывали общенациональные планы экономического развития.

Положительный эффект применения элементов стратегического планирования был достигнут в ходе реализации широкомасштабной экономической реформы в Германии, проведенной в 50–60 годах прошлого века канцлером ФРГ Л. Эрхардом. Правда, следует отметить, что реформа проводилась в основном с использованием экономических методов государственного регулирования, а планирование носило индикативный характер. При этом индикативные планы выполнялись в целом лучше, чем директивные планы в бывшем СССР, где «выполнение» достигалось в большей мере за счет многократной «корректировки» показателей. Высокая эффективность индикативных планов определялась рядом факторов, и прежде всего тем, что каждый раз для их реализации приводился в действие мощный экономический, правовой, административный инструментарий. При Эрхарде значительно усилилось воздействие государства на механизм функционирования рынка посредством разносторонней и взаимосвязанной социально-экономической, валютно-финансовой, научно-технической, инвестицион-

ной и экологической политики, обеспечивающей необходимое развитие производства и решение социальных проблем общества.

4.2. Социальное регулирование стратегического планирования

Социальное регулирование стратегического планирования осуществляется политическим, управленческим, социологическим, правовым инструментарием, а также методами естественных наук. Современные ученые выдвигают предложение выделить специальную науку — планологию (или планиологию), которая объединит достижения всех социальных и естественных наук по поводу планирования воедино. Объем правового регулирования стратегического планирования в социальном регулировании сравнительно небольшой за исключением одной сферы — сферы финансов.

В отличие от иных видов планирования публичных финансов не может даже ненадолго оставаться без развитой и упорядоченной законодательной базы. Даже после Великой Октябрьской социалистической революции бюджетное планирование было восстановлено уже через год. Бюджет не утверждался в 1917 году. Первый советский бюджет был утвержден на январь–июнь 1918 года, хотя только в июле 1918 года. Несвоевременное и краткосрочное бюджетное планирование характерно для политических и экономических кризисов. В 1918–1919 годах бюджетное планирование осуществлялось на полгода, но в 1920–1921 годах страна вернулась к годовому бюджетному планированию.

В периоды политических потрясений законодательство о бюджетном планировании принимается в первую очередь, хотя значительно сокращается плановый период. Среди самых первых законодательных актов России начала перестроечных 90-х был Закон РСФСР от 10 октября

1991 года № 1734-I «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»⁸⁶, к которому после распада СССР добавился Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года №4807-I «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»⁸⁷. Оба закона утратили силу 1 января 2000 года с вступлением в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации, который стал основным актом, регулирующим финансово-бюджетное планирование.

В социальном регулировании иных видов планирования право играет скромную роль, и социально-экономическое стратегическое планирование в России с начала 90-х реализовывалось политическими инструментами⁸⁸. В середине 90-х был принят Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»⁸⁹, который вплоть до 2014 года составлял основу скудной правовую базу в сфере социально-эконо-

⁸⁶ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

⁸⁷ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 18. Ст. 635.

⁸⁸ Кудряшова Е.В. Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования // *Налоги и финансовое право*. 2014. № 7. С. 221–229; Кудряшова Е.В. Юридическая наука как составляющая социального регулирования государственного финансового планирования // *Актуальные проблемы российского права*. 2015. № 3. С. 83–88.

⁸⁹ СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871. Утратил силу с 10 июля 2014 г. со дня вступления в силу Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

мического планирования. Были также разрозненные нормы законодательства, распыленные по разным законодательным актам (Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и так далее). Планирование фактически сохранялось, но в основном реализовывалось политически или в рамках отраслевых документов неопределенной правовой силы. Новое поколение планирования — стратегическое планирование начиналось в России с приоритетных национальных проектов. «Нацпроекты — это своего рода целеуказание и, одновременно, инструмент. Если хотите, нацпроекты — это индикаторы, показывающие те сферы жизни, в которых у нас существуют наиболее серьезные проблемы и где мы должны сконцентрировать все наши усилия»⁹⁰. Финансирование национальных проектов рассматривалось в контексте бюджетной реформы и финансирование национальных проектов стало переходным этапом к новому подходу к планированию государственных расходов «от управления затратами к управлению результатами»⁹¹. Приоритетные национальные проекты были и остаются политическими инструментами. Опыт приоритетных национальных проектов в конечном итоге получил реализацию в законодательстве в виде изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

К юридико-политическим инструментам стратегического планирования в России следует отнести послания Президента Российской Федерации и комплексные программы социально-экономического развития, которые принимаются,

⁹⁰ Волкова М. Интервью с Д. Медведевым «Нацпроекты в режиме ручного управления» // Российская газета. 13 февраля 2006 г. № 3995.

⁹¹ См.: Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. 2005. № 9. С. 3–12.

начиная с 2000 года. В настоящее время реализуется Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁹².

Важной вехой в становлении стратегического планирования в России стал переход к программно-целевому планированию и программному бюджету в контексте административной и бюджетной реформы. В сфере социально-экономического планирования было введено понятие *целевых программ* на разных уровнях власти, разработка которых была возложена на органы исполнительной власти. *Целевые программы* — это увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития, а также инновационное развитие экономики. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ устанавливался Правительством Российской Федерации. В частности, порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594⁹³. Правовое закрепление перехода к программному бюджету, соответствующему системе стратегического планирования, было реализовано в виде изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, а также в подзаконных актах.

⁹² Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 24 ноября 2008 г. № 47. Ст. 5489.

⁹³ СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2669.

Среди политико-юридических шагов по стратегическому планированию следует упомянуть также «майские указы» — одиннадцать указов (с № 596 по № 606) об ориентирах развития в разных сферах общественных отношений, подписанных Президентом Российской Федерации 7 мая 2012 года в день вступления в должность.

4.3. Законодательство о стратегическом планировании в Российской Федерации

Проблема воплощения регулирования государственного планирования в законодательных актах была поднята еще в советский период⁹⁴. Ученые и практики сетовали на то, что «процесс народнохозяйственного планирования (в широком смысле — от разработки и утверждения планов до их исполнения) остается одной из наименее упорядоченных в правовом аспекте сфер социалистического хозяйствования»⁹⁵. Внимание к разработке и внедрению научной организации планирования усилилось в условиях хозяйственной (экономической) реформы 1965 года. Новая система планирования и экономического стимулирования, основанная на совершенствовании централизованного управления при формировании экономических методов хозяйствования потребовала и нового подхода к методике и организации процесса разработки планов⁹⁶. В это время был поставлен вопрос о принятии закона (или технологии) разработки планов с тем, чтобы освободить этот процесс от «волютаризма власти»⁹⁷.

⁹⁴ Кудряшова Е.В. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: долгий путь через эпохи // Право и государство: теория и практика. 2016. № 12 (144). С. 32–34.

⁹⁵ Теоретические проблемы хозяйственного права. М., 1975. С. 167.

⁹⁶ Кудряшова Е.В. Государственное планирование: выбор путей правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20. С. 11–14.

⁹⁷ Иванченко В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М. : Наука, 2009. С. 107.

В советской научной литературе неоднократно высказывалось мнение о необходимости разработки специального закона о планировании⁹⁸. «В постановлении Совета Министров СССР от 30 декабря 1977 года указывается на необходимость рассмотрения вопроса о разработке законодательного акта об основах государственного планирования. Принятие законодательного акта об основах государственного планирования вызывается несколькими причинами: общим состоянием законодательства о планировании; требованием единства в правовом регулировании плановых отношений; необходимостью правового регулирования не только текущих, но и перспективных проблем, связанных с дальнейшим совершенствованием хозяйственного механизма. Заслуживает внимания и то обстоятельство, что в европейских социалистических странах приняты законодательные акты о государственном планировании, регулирующие общие вопросы планирования»⁹⁹. В некоторых публикациях вопрос ставился не просто о принятии закона о планировании, а о кодификации законодательства о планировании — принятии кодификационного акта¹⁰⁰.

В содержание единого закона о планировании предлагалось включать различные вопросы. Одни авторы предлагали включить в закон систему и структуру планов, основные принципы их формирования¹⁰¹. Другие авторы предлагали включить в кодификационный акт о планировании основные

⁹⁸ См.: Иоффе О.С. План и договор в социалистическом хозяйстве. М., 1971. С. 29; Систематизация хозяйственного законодательства. М., 1971. С. 187.

⁹⁹ Ноздрачев А.Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М.: Экономика, 1982. С. 39.

¹⁰⁰ Ноздрачев А., Самощенко И. Актуальные вопросы законодательства о планировании // Плановое хозяйство. 1977. № 12. С. 23.

¹⁰¹ Иванов Г. Правовое регулирование экономического и социального планирования // Плановое хозяйство. 1977. № 12. С. 26–36.

задачи, принципы, формы планирования, систему и правовое положение планирующих органов, порядок разработки, утверждения и доведения планов до исполнителей, порядок изменения планов и установления дополнительных заданий, контроль за выполнением планов, последствия нарушения порядка планирования¹⁰².

В советский период единый закон о планировании так и не был принят. Принимались только методические указания Госплана СССР, которые функционировали до 1990 года¹⁰³.

Правовое пространство социально-экономического планирования в России в начале 1990-х годов было сужено до одного единственного закона — Федерального закона от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹⁰⁴. Этот законодательный акт, отражавший политические веяния начала 90-х годов прошлого века, уже устарел. Его дальнейшее совершенствование нецелесообразно, что отмечается в современной литературе: «С учетом изменившихся условий со стороны различных слоев нашего общества неоднократно выдвигались предложения о внесении изменений в Закон “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации”. Был разработан и даже прошел через обе палаты Федерального Собрания законопроект “О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации”, который был задуман как замена Закону от 20 июля 1995 года. Этого

¹⁰² Ноздрачев А., Самощенко И. Актуальные вопросы законодательства о планировании // Плановое хозяйство. 1977. № 12. С. 23.

¹⁰³ Иванченко В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М. : Наука, 2009. С. 156.

¹⁰⁴ СЗ РФ. 24.07.1995. № 30. Ст. 2871.

по разным причинам не случилось, законопроект не дошел до окончательного утверждения. Но надо признать, что сегодня, исходя из новых условий, данная версия закона также нуждалась бы в серьезных модернизациях и добавлениях»¹⁰⁵.

Проблема принятия единого закона о планировании вновь звучала в научных работах и периодике начала XXI века: «Единый процесс планирования в условиях рыночной экономики объективно предполагает разработку и принятие единого правового акта, определяющего последовательность этапов планирования, их взаимосвязь и взаимообусловленность, сроки, порядок разработки и принятия плановых актов, определение их обязанности по отношению к тем или иным субъектам и т.д.»¹⁰⁶.

В 2009 году был издан Указ Президента РФ от 12 мая № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», который имеет статус «Для служебного пользования». Документ был разработан под эгидой Совета безопасности РФ и определяет основы стратегического планирования в увязке с задачами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Указ регламентировал широкий круг вопросов стратегического и территориального планирования, вводил новые понятия, такие как стратегии (концепции) развития федеральных округов. В остальном указ определяет взаимосвязи между различными типами и видами документов стратегического планирования¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЗАО «Издательство “Экономика”», 2008. С. 162.

¹⁰⁶ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М. : Юристь, 2006. С. 221.

¹⁰⁷ Дмитриев М. (президент Центра стратегических разработок). В ожидании перспектив. Долгосрочное планирование и управление тер-

В 2008–2009 годах Министерством экономического развития и торговли и Министерством регионального развития был подготовлен законопроект «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации». На VIII Всероссийском форуме по стратегическому планированию, который состоялся в октябре 2009 года было заявлено, что законопроект готов к представлению на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. В 2012 году законопроект был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации¹⁰⁸.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту «О государственном стратегическом планировании» основной идеей законопроекта было создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны.

В пояснительной записке к законопроекту заявлены цели создания системы:

- определение оптимальной траектории перехода от текущего состояния социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности к желаемому состоянию;

риториальным развитием в России все еще в зачаточном состоянии // Российская Газета. Бизнес. 10 ноября 2009 г. № 727.

¹⁰⁸ Кудряшова Е.В. Законопроектная деятельность в области государственного планирования : комментарий. Юридический мир. 2010. № 1. С. 46–49.

- концентрация разнокачественных (финансовых, организационных, информационных и кадровых) ресурсов для достижения запланированных целей;
- консолидация усилий всех субъектов экономики (государства, корпораций и структур гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В 2014 году законопроект наконец стал законом — был принят Федеральный закон № 171-ФЗ от 28 июня 2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации» — рамочный закон, определяющий основополагающие положения для стратегического планирования: общие понятия и определения, систему стратегического планирования, субъекты (участников) стратегического планирования и его принципы. На основе этого рамочного закона в ближайшее время будут приняты более детальные законодательные и подзаконные акты.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает два основных элемента властного воздействия стратегического планирования — целеполагание и горизонт планирования. Целеполагание — определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Требование о наличии горизонта планирования и само понятие горизонта планирования в законе не установлены, но тем не менее минимально необходимое указание на временной горизонт планирования имеется. Из содержания закона вытекает необходимость планового периода и среди основных понятий закон устанавливает понятия «долгосрочный период» (более 6 лет после текущего года) и «среднесрочный период» (от 3 до 6 лет после текущего года), на которые и осуществляется стратегическое планирование.

В федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» реализован механизм «скользящего» планирования, при котором показатели предыдущего плана частично переходят в следующий со смещением на один год вперед многолетнего документа планирования. Отсюда в Федеральном законе в дополнение к периодам планирования устанавливаются понятия очередной год (год, следующий за текущим), отчетный год (календарный год с 1 января по 31 декабря, предшествующий текущему году). Аналогичным образом механизм «скользящего» планирования реализуется в бюджетном законодательстве исходя из трехлетнего планирования. Бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (трехлетнего) финансового документа, что, с одной стороны, обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований и, с другой стороны, позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с целями государственной политики и условиями их достижения¹⁰⁹.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» 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, направ-

¹⁰⁹ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренная Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 // СЗ РФ. 31.05.2004. № 22. Ст. 2180.

ленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания. Цель социально-экономического развития — состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

Рамочный закон о государственном стратегическом планировании должен закладывать основу для плановых актов, в том числе долгосрочных, а значит, сам рамочный закон должен быть стабильным: «Эффективность закона, его стабильность, “выносимость” зависят от следующих факторов. Во-первых, стабильность законодательства во многом определяется устойчивостью и авторитетом государственной власти, эволюционным, поступательным развитием экономики. Во-вторых, имплементация общепризнанных принципов международного права также положительно сказывается на стабильности законодательства. В-третьих, стабильность закона зависит от государственного обеспечения действия закона, поскольку условия действия и претворения в жизнь положений закона создает прежде всего государство. В-четвертых, важную роль играет технико-юридическое качество закона»¹¹⁰.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принят в условиях невысокого, но приемлемого уровня доверия между властью и обще-

¹¹⁰ См.: Юридическая техника : учеб. пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ / под ред. Хабриевой Т.Я. и Власенко Н.А. М. : Эксмо, 2009. С. 10–11.

ством. Юридическая техника закона имеет ряд недостатков. Например, однозначно неудачным с точки зрения юридической техники является понятие «документ планирования». Для системы стратегического планирования законодатель вводит понятие «документ стратегического планирования», которое заслуживает самой серьезной критики, учитывая, что в стратегическом планировании приоритет отдается плановому решению (плану), а не точечным решениям в рамках плана. Законодатель определяет документ стратегического планирования как документированную информацию, разрабатываемую, рассматриваемую и утверждаемую (одобряемую) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования. Недостатки юридической техники в рамочном законе о стратегическом планировании могут стать причиной невысокой юридической техники законодательства в отраслевом законодательстве, больше всех может пострадать финансовое законодательство, где юридическая техника и так находится на невысоком уровне¹¹¹.

Отметим также недостаточный уровень государственного обеспечения действия закона. Исследователи отмечают, что закон о стратегическом планировании не приводит организационно-технологическую, функционально-структурную схему разработки системы планов и мониторинга процесса его выполнения. «В советской практике перспективного народно-хозяйственного планирования предусматривался и практически осуществлялся выпуск периодически обновляемых “Методических указаний к разработке

¹¹¹ Кудряшова Е.В. Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 38–40.

государственных планов экономического и социального развития”, оформляемых в виде книги объемом около 800 страниц мелко напечатанного текста. Методические указания, выпускаемые Госпланом, содержали подробные сведения о структуре плана, содержании его разделов, используемых плановых показателях и способах их определения, расчета. К сожалению, творцы Закона о стратегическом планировании вообще обошли стороной проблему выпуска методических рекомендаций»¹¹².

Законодатель стремится выстроить систему стратегического планирования в Российской Федерации на основе закона 2014 года. Система стратегического планирования объединяет все виды планирования — социально-экономическое, территориальное, финансовое и так далее в единую систему, взаимосвязанную через цели и горизонты планирования. Система стратегического планирования в Российской Федерации объединяет также воедино три уровня планирования, соответствующие трем уровням власти в Российской Федерации — федеральный, уровень субъектов федерации и уровень местного самоуправления.

Система стратегического планирования (ст. 3 ФЗ) — 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 ресурсно-

¹¹² Райзберг Б.А. Состояние, цели, механизмы стратегического планирования российской экономики // Россия: тенденции и перспективы развития : ежегодник / отв. ред. Герасимов В.И. М., 2016. С. 56–60.

го обеспечения. Системообразующими для стратегического планирования являются также принципы стратегического планирования.

Приведем несколько примеров законов о планировании в других государствах. В США действует Закон об эффективности и результатах деятельности Правительства США (Government performance and results act)¹¹³, которым установлено требование о выработке федеральными агентствами стратегических планов на несколько лет (в настоящее время на предстоящий финансовый год и четыре последующих года) в соответствии с бюджетными программами. В 2011 году был издан Модернизированный закон об эффективности и результатах деятельности Правительства США (GPRA modernization act)¹¹⁴. В отличие от российского закона, где реализована модель планирования «сверху вниз», правовое регулирование стратегического планирования в США осуществляется «снизу вверх» и гораздо большее значение уделяется государственному планированию на уровне агентств. Согласно закону стратегические планы государственных агентств должны содержать: миссию агентства; цели агентства (соответствующие приоритетным целям Федерального Правительства США); описание путей достижения этих целей; описание необходимых процессов и технологий, трудовых, информационных и иных ресурсов; описание возможностей сотрудничества с другими агентствами в достижении поставленных целей и целей Федерального Правительства США; описание возможности учета мнения конгресса в формировании целей; описание потенциальных внешних факторов неподконтрольных агентству и влияющих на достижение поставленных целей и т.д. Планирование

¹¹³ См.: URL: <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m>

¹¹⁴ См.: URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ352/pdf/PLAW-111publ352.pdf>

на уровне агентств производится в рамках приоритетных целей Федерального Правительства США.

В 60-х годах XX века в Федеративной республике Германия был принят Федеральный закон «О требовании стабильности и развития экономики»¹¹⁵, который устанавливает общие положения для экономического и финансового планирования. В начале XXI века фактически рамочный закон был адаптирован к новым условиям стратегического планирования.

В первой статье этого Закона сказано, что федерация и земли, принимая экономические и финансовые меры, должны учитывать требование об общеэкономическом равновесии. Меры должны приниматься таким образом, чтобы они не выходили за рамки принципов (порядка) рыночной экономики и одновременно служили стабильности цен, повышению занятости и улучшению внешнеторгового баланса в целях стабильного и пропорционального экономического развития. Примечательно, что в этом Законе увязаны экономическое и финансовое планирование. Закон о стабильности, который был опубликован в июне 1967 года, дал правительству широкий политико-конъюнктурный инструментарий: он объединил элементы текущего статистического анализа (экспертные оценки и годовой экономический отчет) с конкретными решениями в области государственных доходов¹¹⁶.

¹¹⁵ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist. URL: <http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html>

¹¹⁶ Schanetzky Tim. Die grosse ernüchterung. Witschaftspolitick, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982. Berlin : Akademie Verlag GmbH, 2007. С. 87.

4.4. Процесс стратегического планирования и его составляющие

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» говорит о четырех видах деятельности участников стратегического планирования: прогнозирование, планирование, программирование, а также мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования. Все эти виды деятельности определены в федеральном законе.

В управленческой и правовой науке есть и другие подходы. Например, программы могут рассматриваться как разновидность планов, и тогда программирование не выделяется отдельно от планирования. Помимо программно-целевого планирования в разное время в разных сферах общественных отношений применялись также нормативное планирование (например, на основе социальных стандартов) и балансовое планирование. Возможно, в будущем найдутся новые альтернативы программно-целевому планированию. Очевидно, программирование специально оговорено в законе наряду с прогнозированием, планированием и контролем (мониторингом) реализации документов стратегического планирования в силу особого значения программно-целевого подхода на современном этапе.

Краеугольным камнем планирования является прогнозирование: в основе любого плана лежит прогноз. Согласно закону прогнозирование — 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. Прогнозирование — это составляющая планирования, где право играет наименьшую роль.

В сфере прогнозирования преобладают естественные науки, экономика и социология. Право может урегулировать очень узкий круг вопросов: процедуры выбора и участия экспертов для составления прогноза, требование об альтернативности прогнозов и составленных на их основе сценариев и так далее. Кроме того, право может установить организационные основы для прогнозирования: определить правовой статус специального органа власти, необходимые гарантии для него и для привлекаемых экспертов. Вместе с тем, с точки зрения права, даже абстрактная возможность реализации прогноза делает принятые на его основе решения правомерным. Право может уповать только на надлежащую экспертную поддержку и демократические принципы принятия планового решения¹¹⁷.

Составляющей стратегического планирования согласно действующему законодательству является мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования. Очевидно, что план должен включать в себя механизм его реализации и критерии оценки результатов. Эффективность планирования должна оцениваться исходя из степени выполнения плана и обоснованности отклонений. Действительность (осуществимость) плана, как неотъемлемое качество правомерного планирования,

¹¹⁷ Проблема сложного законодательства, «технократической тенденции» и так далее поднимается и исследуется уже с середины XX века в правовой науке, но пока эта проблема не вызывает должного внимания у власти и не находит однозначного решения. Мы можем порекомендовать данную проблему к самостоятельному изучению и предлагаем следующую публикацию: Мишин А.А. Принцип разделения властей. М. : Наука, 1984.

предполагает, что план должен быть выполнимым. Рамочный закон о стратегическом планировании обозначил цели и задачи мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования осуществляется на всех трех уровнях власти в отношении соответствующих документов планирования. Порядок их осуществления определяется законодательными органами власти каждого уровня.

Оценка реализации стратегических планов проводится также в рамках стратегического аудита. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года «О счетной палате Российской Федерации»¹¹⁸ наделяет ее полномочиями осуществлять контрольную и экспертно-аналитическую деятельность, которая связана со стратегическим планированием. Наиболее актуальными для стратегического планирования являются такие виды контрольной и экспертно-аналитической деятельности, как аудит эффективности и стратегический аудит. Аудит эффективности применяется в целях определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации и осуществления возложенных на нее функций. Стратегический аудит применяется в целях оценки реализуемости, рисков и последствий результатов реализации стратегических целей обеспечения безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации. Оценке подлежат конечные (целевые) и достигнутые (текущие) значения ключевых национальных показателей, отражающие степень и качество реализации

¹¹⁸ СЗ РФ. 8 апреля 2013 г. № 14. Ст. 1649.

социально-экономических эффектов и совокупных эффектов социально-экономического развития Российской Федерации. Аудит государственных программ Российской Федерации (федеральных целевых программ) применяется для оценки качества их формирования и реализации.

В последнее время необходимость формирования системы стратегического планирования значительно повысилась в силу того, что решения в социальной и экономической сферах приобретают долгосрочный стратегический характер.

Возникла необходимость в наборе управленческих инструментов, которые позволяют принимать долгосрочные решения и ставить задачи, увязанные между собой и подчиненные общей цели. Для этого необходимо балансировать планируемые действия, требующие значительных затрат, по ресурсным и организационным возможностям, а также четко ориентировать субъекты Российской Федерации на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития Российской Федерации. Крайне важно в сложившихся условиях обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса, позволяющие снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений. Комплексная система государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации — это и есть упорядоченный набор таких инструментов.

В настоящее время в механизме регулирования современного рыночного хозяйства стран Западной Европы индикативные методы планирования все больше заменяется стратегическим. Проявляются новые подходы в государственном регулировании рыночного хозяйства, основанные на налогово-бюджетном и кредитно-денежном инструментарии, про-

мышленная политика, направленная на структурную перестройку экономики. Ключевую роль в этом процессе играют структуры Европейского союза.

В Японии сложилась развитая система государственного программирования. Для выполнения функции регулирования разработкой и реализацией макроэкономических проектов здесь создана система органов программирования и регулирования, подчиненных Экономическому консультативному совету, где применяются новейшие методы экспертных оценок, экономического прогнозирования и программирования. Еще одним направлением государственного регулирования в Японии являются разные формы влияния на частный капитал. Формы воздействия на частный капитал в Японии охватывают систему жестких юридических мер с соответствующими формами контроля через административный аппарат и полицию, контроль со стороны государственных органов управления, систему экономических мер. Япония имеет большой опыт государственного управления научно-техническим прогрессом. Известная программа «Технополис» воплощает системный подход к управлению научно-технической деятельностью и предусматривает создание 19 городов науки, долгосрочное планирование выпуска и сбыта продукции.

Стратегическое планирование предполагает определение оптимальной траектории перехода от текущего состояния социально-экономического развития к желаемому состоянию, концентрацию разнокачественных ресурсов для достижения запланированных целей и консолидацию усилий всех субъектов экономики для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации.

Стратегическое планирование осуществляется на долгосрочную (10–20 лет), среднесрочную (5–10 лет) и краткосрочную (3–5 лет) перспективу на федеральном,

региональном (федеральный округ, субъект Российской Федерации), межрегиональном (межрегиональные территориально-производственные комплексы), межотраслевом и отраслевом уровне, а также на уровне муниципальных образований. Уровень устойчивого развития России оценивается на основании разработанного и утвержденного перечня критериев и показателей.

ГЛАВА 5

ПРИНЦИПЫ, ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, СИСТЕМА ОРГАНОВ И ИНСТРУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

5.1. Принципы, цели, задачи стратегического планирования

Принципы стратегического планирования отражают необходимость взаимозависимости мер социально-экономического развития Российской Федерации, разграничения в этих целях полномочий органов государственной власти Российской Федерации и координации их деятельности, системности долгосрочных решений в области устойчивого развития, своевременности реализации намеченных мер и корректировки стратегических национальных приоритетов, а также концентрации материальных, финансовых, кадровых, научно-технологических, информационных и иных ресурсов в интересах устойчивого развития Российской Федерации.

Организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности, ответственности участников, прозрачности и открытости, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе.

Принцип единства и целостности означает единство принципов и методологии организации и функционирования

системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования.

Принцип разграничения полномочий означает осуществление установленных законодательством Российской Федерации полномочий органами государственной власти всех уровней, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи экономического развития, а также пути достижения этих целей и решения этих задач.

Принцип преемственности и непрерывности означает, что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учетом этапов реализации документов стратегического планирования.

Принцип сбалансированности системы стратегического планирования означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

Принцип результативности и эффективности стратегического планирования означает, что выбор способов и методов достижения целей экономического развития должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов.

Принцип ответственности участников стратегического планирования означает, что они несут ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мероприятий по достижению целей и за результативность

и эффективность решения задач экономического развития Российской Федерации в пределах своей компетенции.

Принцип прозрачности стратегического планирования означает, что документы стратегического планирования, за исключением документов или их отдельных положений, в которых содержится информация, относящаяся к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, подлежат официальному опубликованию.

Принцип реалистичности означает, что при определении целей и задач экономического развития участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков.

Принцип ресурсной обеспеченности означает, что при разработке и утверждении документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования. В проекте закона о стратегическом планировании ранее значился принцип финансовой обеспеченности планирования¹¹⁹, что несколько искажало суть стратегического планирования, опирающегося на все имеющиеся ресурсы. В сфере финансового права этому принципу соответствует сформулированный в науке финансового права принцип плановости финансовой деятельности государства¹²⁰.

¹¹⁹ Кудряшова Е.В. Принцип финансовой обеспеченности планирования в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 7. С. 11–14.

¹²⁰ Кудряшова Е.В. Принцип плановости финансовой деятельности государства и местного самоуправления в современной науке финансового права // Известия высших учебных заведений. Правоведение.

Принцип измеряемости целей означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей экономического развития Российской Федерации с использованием количественных и качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки.

Принцип соответствия показателей целям означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям экономического развития Российской Федерации.

Программно-целевой принцип означает определение приоритетов и целей экономического развития, разработку взаимоувязанных по целям и срокам реализации государственных программ Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

Принципы стратегического планирования должны обеспечивать достижение целей стратегического планирования¹²¹, которые должны обладать необходимыми характеристиками: «Стратегические цели выражаются, как правило, в качественном виде (например, совершенствование системы управления) и обретают “траекторную” форму. Траектория представляет собой линию движения системы по пути

2010. № 6 (293). С. 27–34; Кудряшова Е.В. Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты) : монография. М., 2011. URL: <http://ek-advocate.com/category/publications-for-professors-and-students/> (дата обращения: 1 октября 2017 г.); Кудряшова Е.В. К вопросу о значении принципа плановости финансовой деятельности государства для науки финансового права и развития финансового законодательства // Финансовое право. 2011. № 8. С. 6–8.

¹²¹ Кудряшова Е.В. Целеполагание как составляющая механизма правового регулирования государственного планирования финансов // Юрист. 2013. № 16. С. 37–41.

к заданной цели»¹²². «Частные, текущие цели управленческого цикла должны соответствовать общим и долгосрочным целям, установленным на более высоком уровне. Конкретная, выраженная нередко в точных числовых и предметных определениях цель управленческого цикла должна служить реализации целей более высокого уровня “дерева целей”»¹²³. Последовательное выстраивание иерархии целей наиболее эффективно, если это будет сделано «не только фактически, но и юридически»¹²⁴.

Цель стратегического планирования состоит в разработке институциональных, организационных и иных мер по обеспечению высокого качества и уровня жизни российских граждан, по достижению устойчивого развития Российской Федерации за счет рационального использования национальных ресурсов. К целям стратегического планирования действующее законодательство относит также обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации является реализация стратегических национальных приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации. Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов, планов устойчивого развития Российской Федерации.

Основными задачами стратегического планирования является координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики,

¹²² Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. М. : Политиздат, 1975. С. 134.

¹²³ Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М. : Наука, 1988. С. 84.

¹²⁴ Кудряшова Е.В. Цель государственного финансового планирования — актуальная проблема права и управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 54–59.

определение приоритетов экономической политики, целей и задач экономического развития, а также внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления Российской Федерации. В соответствии с установленными приоритетами определяется выбор путей и способов достижения целей и решения задач экономической политики, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов, формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей и решение соответствующих задач. В рамках стратегического планирования определяются необходимые ресурсы, осуществляется координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения. Государственные и муниципальные органы обеспечивают мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение стратегического планирования.

5.2. Система и компетенция органов государства в области стратегического планирования финансово-экономической деятельности

Система стратегического планирования включает в себя федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные органы, коммерческие и некоммерческие организации, осуществляющие разработку организационно-

правовых, институциональных, политических, социальных, экономических и других мер, направленных на обеспечение устойчивого развития Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования в финансово-экономической области относятся в первую очередь установление принципов организации и функционирования системы стратегического планирования и определение порядка его осуществления. На федеральном уровне определяются приоритеты и цели экономической политики, а также способы и источники ресурсного обеспечения их достижения. Федеральные органы формируют комплекс мероприятий, направленных на достижение установленных приоритетов и целей, устанавливают общие требования к содержанию документов стратегического планирования, к последовательности и порядку их разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения. Они также устанавливают порядок координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования, обеспечивают согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач. Кроме того, в их компетенцию входит методическое обеспечение стратегического планирования и мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации выполняют аналогичные функции в отношении стратегического планирования финансово-экономической

деятельности в соответствующих регионах, а также участвуют в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации. То же касается и органов местного самоуправления в рамках их компетенции.

Участниками стратегического планирования в финансово-экономической сфере на федеральном уровне являются Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти.

Участниками стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации являются законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации и контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации.

Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

Участники стратегического планирования осуществляют строго установленные законодательством полномочия.

Президент Российской Федерации осуществляет руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования; определяет и уточняет направления, цели и приоритеты экономической политики, цели экономического развития Российской Федерации; определяет направления достижения стратегических целей и важнейшие задачи, подлежащие решению; определяет цели и задачи стратегического управления в Российской Федерации. Президент Российской Федерации утверждает или одобряет документы стратегического планирования по вопросам, находящимся в его ведении, и определяет порядок их разработки и корректировки, а также определяет порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Общее руководство стратегическим планированием осуществляет Президент Российской Федерации в рамках работы Совета Безопасности Российской Федерации.

Совет Безопасности Российской Федерации в соответствии со своими функциями и полномочиями осуществляет координацию стратегического планирования, а также экспертизу концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов и планов в области внутренней и внешней политики Российской Федерации, разрабатываемых согласно перечню, утверждаемому Президентом Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области стратегического планирования осуществляется под руководством Президента Российской Федерации, а также Правительства Российской Федерации в части, его касающейся.

Организационно-методологическая, информационно-аналитическая и экспертно-аналитическая поддержка стратегического планирования осуществляется аппаратом

Совета Безопасности Российской Федерации во взаимодействии с Аппаратом Правительства Российской Федерации и заинтересованными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации.

Государственный совет Российской Федерации участвует в стратегическом планировании в части, касающейся осуществления Президентом Российской Федерации своих полномочий по обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти.

Общественная палата Российской Федерации и иные соведательные и консультативные органы, создаваемые для обеспечения конституционных полномочий Президента Российской Федерации, в рамках стратегического планирования реализуют функции по обеспечению общественно значимых прав граждан Российской Федерации, общественных объединений и органов государственной власти.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе в рамках стратегического планирования координирует формирование концепции развития федерального округа, а также взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в целях увязки федеральных и региональных социально-экономических программ по вопросам устойчивого развития Российской Федерации в пределах федерального округа.

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации осуществляют законодательное регулирование в сфере стратегического планирования, осуществляют контроль в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» и проводят обсуждение стратегии экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования по финансово-экономическим вопросам и утверждает такие документы. Правительство обеспечивает в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации согласование разрабатываемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов стратегического планирования, в частности стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми органами государственной власти Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет стратегическое планирование путем рассмотрения вопросов устойчивого развития Российской Федерации на заседаниях Правительства или Президиума Правительства Российской Федерации, а также через работу государственных, правительственных и межведомственных комиссий, создаваемых для координации разработки и реализации внешней и внутренней политики Российской Федерации, включая развитие регионов.

На своем уровне Правительство определяет цели, задачи и показатели деятельности федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, определяет порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования по находящимся в его ведении вопросам, а также порядок подготовки отчетов о реализации документов стратегического планирования. В качестве главного координатора Правительство обеспечивает согласованность

и сбалансированность документов стратегического планирования, обеспечивает его методическое обеспечение, определяет последовательность разработки и взаимосвязку документов стратегического планирования и содержащихся в них показателей, а также порядок формирования системы целевых показателей исходя из приоритетов экономического развития Российской Федерации для разработки документов стратегического планирования.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». В задачи Счетной палаты входит, в частности, аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации, определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами для целей стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, оценка ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития. Соответственно, среди функций Счетной палаты установлены подготовка предложений по формированию системы ключевых национальных показателей и индикаторов, определяющих уровень и качество социально-экономического развития Российской Федерации, а также выбор критериев и методов их оценки. Счетная палата должна проводить оценку влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации и оценку эффективности формирования, управления и распоряжения федеральными ресурсами в целях обеспечения социально-экономического развития Российской Фе-

дерации. Счетная палата анализирует и формирует предложения по составу макроэкономических и других ключевых показателей и индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации, а также критериев и методов их оценки. Счетная палата уполномочена проводить стратегический аудит, который применяется в целях оценки реализуемости, рисков и последствий результатов реализации стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации. Оценке подлежат конечные целевые и достигнутые текущие значения ключевых национальных показателей, отражающие степень и качество реализации социально-экономических эффектов и совокупных эффектов социально-экономического развития Российской Федерации.

Центральный банк Российской Федерации осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Банк России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику и участвует в разработке экономической политики Правительства Российской Федерации¹²⁵. Ежегодно Банк России формирует и представляет в Государственную Думу основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год.

¹²⁵ Кудряшова Е.В. Центральный банк Российской Федерации в системе стратегического планирования России // Банковское право. 2017. № 1. С. 20–24; Шашкова А.В. Значение кодекса корпоративного управления Банка России 2014 // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 4 (37). С. 253–263; Поветкина Н.А. Платежный баланс Российской Федерации: правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2771–2775.

Основные направления включают концептуальные принципы, лежащие в основе денежно-кредитной политики, проводимой Банком России, краткую характеристику состояния экономики Российской Федерации, прогноз ожидаемого выполнения основных параметров денежно-кредитной политики в текущем году, сценарный (состоящий не менее чем из двух вариантов) прогноз развития экономики Российской Федерации на предстоящий год, прогноз основных показателей платежного баланса Российской Федерации на предстоящий год, целевые ориентиры, характеризующие основные цели денежно-кредитной политики, заявляемые Банком России на предстоящий год, включая интервальные показатели инфляции, денежной базы, денежной массы, процентных ставок, изменения золотовалютных резервов, основные показатели денежной программы на предстоящий год, варианты применения инструментов и методов денежно-кредитной политики, обеспечивающих достижение целевых ориентиров при различных сценариях экономической конъюнктуры. В этом документе определяется соотношение и использование важнейших инструментов и методов денежно-кредитной политики Банка России, таких как процентные ставки по операциям Банка России, обязательные резервные требования, операции на открытом рынке, рефинансирование кредитных организаций, валютные интервенции, установление ориентиров роста денежной массы, прямые количественные ограничения и ряд других¹²⁶.

Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают документы стратегического планирования на федераль-

¹²⁶ См. подробнее: Кучеров И.И. Правовые основы денежно-кредитной политики, цели и методы ее осуществления // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 5. С. 116–123; Кучеров И.И. Валютное право России. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2011.

ном уровне, осуществляют координацию и методическое обеспечение стратегического планирования в отдельных сферах государственного управления, разрабатывают планы деятельности федеральных органов исполнительной власти и утверждают отчеты об их реализации, а также участвуют в осуществлении мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне.

Участники стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации и участники стратегического планирования на уровне муниципального образования наделены аналогичными полномочиями с учетом установленной законодательством Российской Федерации компетенции региональных и муниципальных органов власти.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации организует решение вопросов стратегического планирования с учетом концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

Предпринимательское сообщество участвует в стратегическом планировании с использованием информационно-аналитических и организационных ресурсов Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и предпринимательских, в том числе отраслевых объединений.

Стратегическое планирование требует серьезной независимой экспертной поддержки.

В советский период ключевое значение для планирования экономики играл Госплан СССР.

Госплан СССР был образован на базе Комиссии ГОЭЛРО. Основной задачей Госплана была разработка единого общегосударственного хозяйственного плана, способов и порядка его осуществления.

В Положении о Государственном плановом комитете СССР (Госплане СССР), утвержденном Постановлением Совмина СССР от 17 июня 1982 года № 544 было записано, что «осуществляя возложенные на него функции, Госплан СССР должен решительно выступать против ведомственности и местничества». Как отмечается в публикациях, Госплан фактически обладал необходимым уровнем независимости. «Конституционный порядок образования Госплана СССР определяет его место в системе органов государственного управления, а роль общегосударственного планирования в построении социализма и коммунизма в нашей стране — значение в управлении экономическим и социальным развитием СССР в целом»¹²⁷. «У каждого был свой интерес, даже у такого, кажется, макроэкономического министерства, как Минфин СССР. Он отвечал за сбалансированность госбюджета, и его лоббистским интересом была его бездефицитность. И только одно ведомство не имело своего собственного интереса — Госплан СССР, интерес которого был национальным интересом»¹²⁸. Госплан имел значительную научную базу. «Разработка планов опиралась на научную базу, глубина которой зависела от горизонта планирования: для разработки основного рабочего плана на текущий год были созданы Методические указания (Госплан СССР, 1974), которые периодически переиздавались; варианты для пятилетних планов опиралась на результаты научных исследований, выполняемых научно-исследовательскими институтами при Госплане СССР; для обоснования долгосрочных планов были организованы масштабные исследования с привлече-

¹²⁷ Покровская А.Б. Правовое положение Госплана СССР : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1982.

¹²⁸ Иванов Е.А. Госплан СССР: Попытка воплотить в жизнь великую мечту // Экономическая наука современной России. 2010. № 4. С. 115–130.

нием институтов Академии наук СССР и НИИ, входивших в состав министерств и ведомств (так называемая “отраслевая наука”))»¹²⁹.

В 90-х годах в условиях перестройки и распада СССР сохранились функции только одного из подразделений Госплана — Главного вычислительного центра Госплана СССР, которые приняли на себя Центр экономической конъюнктуры и прогнозирования при Правительстве Российской Федерации и Рабочий центр экономических реформ при Правительстве Российской Федерации. В 2005 году их правопреемником стал Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. 20 декабря 2005 года было издано Постановление Правительства Российской Федерации № 777 «О федеральном государственном учреждении “Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации”»¹³⁰. Аналитический центр относится к исполнительной власти, соответственно, он не обладает необходимым уровнем независимости и сфера его деятельности уже, чем необходимо на стадии стратегического планирования.

Экспертное сопровождение стратегического планирования финансово-экономической деятельности в зарубежных странах осуществляется специальными органами, имеющими гарантии на основе закона. В США — Бюджетной службой Конгресса США, в Нидерландах — Голландскими бюро планирования (в сфере экономики, в сфере экологии, региональной политики и социальных вопросов), в Германии — Немецким советом экономических экспертов и так

¹²⁹ Косов В.В. О планировании социального и экономического развития России — платформа для консолидации общества. Выводы из опыта Госплана СССР // Экономическая наука современной России. 2013. № 3. С. 101–121.

¹³⁰ СЗ РФ. 26.12.2005. № 52 (ч. III). Ст. 5740.

далее. Обычно статус, цели и задачи, ресурсная база, а также гарантии доступности и прозрачности, независимости и объективности такого органа определяются законодательно.

Независимые плановые органы проделывают очень серьезную и важную работу. Например, ежегодно голландские бюро по планированию издают около трехсот докладов, помимо многочисленных текущих консультаций. Доклады содержат информацию по политически значимым вопросам, таким как варианты частно-публичного сотрудничества в инфраструктурных проектах, краткосрочные общие прогнозы, мониторинг достижений поставленных целей в экологической сфере. Некоторые из этих докладов издаются по запросу государственных ведомств, некоторые издаются по инициативе самих бюро по планированию, а ряд из них являются обязательными по законодательству о деятельности бюро (бюджетные прогнозы). Независимость, надежность и объективность сведений отчетов особо подчеркивается и имеет необходимые законодательные гарантии¹³¹. Добавим к этому, что голландские плановые органы в некоторых случаях анализируют на предмет осуществимости программные документы политических партий в сфере экономики.

Нельзя недооценивать организационно-правовое обеспечение стратегического планирования. Мировая практика свидетельствует о необходимости соответствующего органа с независимым статусом. Возможно, назрела необходимость ввести в Конституцию Российской Федерации отдельный раздел об органах, не входящих в законодательную, исполнительную или судебную ветви власти, но наделенных спе-

¹³¹ Halffman W. Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus // Lentsch J. Weingart P. Scientific Advice to Policy Making: International Comparison. Opladen : Verlag Barbara Bdrich, 2009.

цифической государственной функцией, которую ни одной из ветвей власти доверить нельзя в силу ее важности и значения. К таким органам можно отнести Счетную палату Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Государственный совет Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации и Торгово-промышленную палату Российской Федерации¹³², а также независимый орган, обеспечивающий стратегическое планирование в Российской Федерации. Орган стратегического планирования может быть упомянут в Конституции Российской Федерации, учитывая исторические правовые традиции России (Государственная плановая комиссия и ее руководство упоминались, например, в Конституции СССР 1936 года).

5.3. Система документов и основные механизмы стратегического планирования

В рамках стратегического планирования формируются прогнозные, концептуальные документы (концепции, доктрины, стратегии, основы), программные, планирующие и распорядительные документы, нормативные правовые акты, а также вспомогательные (аналитические, информационные, справочные) и другие материалы.

Документы стратегического планирования разрабатываются согласно положениям посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также с учетом сведений официальной статистики, информационно-аналитических документов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной

¹³² Шохин С.О. Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. 2013. № 19. С. 32–36.

власти субъектов Российской Федерации, материалов научных исследований и иной информации, включая социологические опросы граждан Российской Федерации, результатов анализа отечественного и зарубежного опыта стратегического планирования и других материалов.

Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания, относятся ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, относятся отраслевые документы стратегического планирования, стратегия пространственного развития Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

К документам стратегического финансово-экономического планирования, разрабатываемым в рамках прогнозирования, относятся прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период, бюджетный прогноз на долгосрочный период и прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования, относятся основные направления деятельности Правительства, государственные программы, схемы территориального планирования, планы деятельности органов исполнительной власти.

Проекты документов стратегического планирования должны выноситься на общественное обсуждение с уче-

том требований законодательства Российской Федерации, в том числе законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне. В целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования их проекты подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Документы стратегического планирования в рамках целеполагания. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и бюджетные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации отражают ключевые текущие и стратегические задачи устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, а также основные подходы к их ресурсному обеспечению.

Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования. Во исполнение ежегодного послания Президент Российской Федерации издает указы, в которых определяются стратегические цели и приоритеты экономического развития Российской Федерации, направления достижения указанных целей и решения

важнейших задач в сфере экономического развития Российской Федерации, а также документы стратегического планирования, подлежащие разработке.

Стратегия (Концепция) долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается на перспективу до 20 лет и уточняется каждые 6 лет с учетом стратегических национальных приоритетов. Она определяет стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации, пути, способы и средства повышения благосостояния российских граждан, обеспечения динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. При этом учитываются задачи обеспечения национальной безопасности.

В Стратегии (Концепции) долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации определяются рациональный сценарий и механизмы достижения стратегических целей, а также необходимое ресурсное обеспечение реализации приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, а также критерии и показатели или индикаторы социально-экономического развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности.

Направления социально-экономического развития Российской Федерации детализируются на перспективу до 10 лет в стратегиях или программах развития отдельных секторов экономики, в приоритетных национальных проектах, в межгосударственных программах, в выполнении которых принимает участие Российская Федерация. Они также конкретизируются в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на установленный период, федеральных ведомственных целевых программах, проектах государственных и государственно-частных финансовых институтов, в заказах на поставки товаров, выпол-

нение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Стратегия (Концепция) социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается каждые шесть лет на период, не превышающий периода, на 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. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается и корректируется на основе ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, содержащих основные направления и цели социально-экономической политики Российской Федерации, социально-экономического развития Российской Федерации, приоритеты и цели регионального развития Российской Федерации, с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации содержит оценку текущей социально-экономической ситуации и степени достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации; определение целей социально-экономического развития и целевых показателей на долгосрочный период, а также условий, факторов их достижения

и ограничений и рисков при их достижении; определение основных приоритетов и задач социально-экономической политики на долгосрочный период, а также приоритеты и направления регионального развития Российской Федерации; обоснование основных реформ и программ, необходимых для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации; основные направления, мероприятия и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации.

Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации представляется Президенту Российской Федерации ежегодно и содержит результаты анализа эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и использования ресурсов, направленных на достижение целей социально-экономического развития Российской Федерации.

Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации являются документами, определяющими развитие определенной сферы или отрасли экономики, а также могут быть основой для разработки государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования Российской Федерации, а также плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием. К отраслевым документам стратегического планирования относятся отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии

развития отраслей экономики, стратегии отдельных сфер экономического развития. Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации содержат оценку состояния соответствующей сферы экономического развития, показатели развития соответствующей сферы экономики по одному или нескольким вариантам прогноза экономического развития на долгосрочный период. В них отражаются приоритеты, цели, задачи и показатели государственного и муниципального управления, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению. Содержание, состав, порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации определяются Правительством Российской Федерации.

Стратегии социально-экономического развития макрорегионов разрабатываются и корректируются в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных стратегией пространственного развития Российской Федерации, отраслевыми документами стратегического планирования, стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, генеральными схемами, плановыми и программно-целевыми документами государственных корпораций, государственных компаний

и акционерных обществ с государственным участием, в соответствии с положениями, определенными стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, а также на основе данных прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период. Содержание, состав, порядок разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов определяются Правительством Российской Федерации.

Стратегический прогноз на двенадцать и более лет с учетом данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Российской академией наук. Стратегический прогноз Российской Федерации содержит оценку рисков социально-экономического развития Российской Федерации и оптимальный сценарий преодоления рисков и угроз, а также поэтапные прогнозные оценки вероятного состояния социально-экономического потенциала Российской Федерации и оценку конкурентных позиций Российской Федерации в мировом сообществе.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период содержит оценку достигнутого уровня социально-экономического развития, определение вариантов внутренних и внешних условий социально-экономического развития, основные показатели развития мировой экономики, включая прогноз мировых цен на отдельные сырьевые ресурсы, оценку макроэкономического эффекта от реализации государственных программ Российской Федерации, отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и планируемых институциональ-

ных преобразований, направления и основные показатели экономического развития, балансы по основным видам экономической деятельности и институциональным секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на долгосрочный период с учетом проведения мероприятий, содержащихся в государственных программах.

Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается ежегодно на основе анализа внешних и внутренних условий социально-экономического развития Российской Федерации с учетом основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, а также на основе данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и другими участниками стратегического планирования. Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период содержит оценку достигнутого уровня экономического развития, характеристику условий экономического развития на среднесрочный период, основные показатели развития мировой экономики на среднесрочный период, включая прогноз мировых цен на отдельные сырьевые ресурсы, направления и основные показатели экономического развития, балансы по основным видам экономической деятельности и институциональным секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на среднесрочный период с учетом проведения мероприятий, содержащихся в государственных программах, а также основные направления регионально-го развития на среднесрочный период. Прогноз социально-

экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается в целом по Российской Федерации, по видам экономической деятельности, а также по субъектам Российской Федерации.

Все прогнозные документы стратегического планирования разрабатываются на вариативной основе.

Важное практическое значение имеют документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования. На федеральном уровне это, в первую очередь, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, которые определяются Председателем Правительства Российской Федерации.

Подготовка и разработка основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации осуществляются Министерством экономического развития сроком на шесть 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 прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный периоды. Министерство обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития, определенных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования, стратегии пространственного развития и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти разрабатываются

Государственные программы Российской Федерации. Государственные программы разрабатываются на определенный период и могут включать в себя подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти. Перечень государственных программ утверждается Правительством Российской Федерации и отражается в государственном бюджете. Координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки государственных программ обеспечивает Министерство экономического развития Российской Федерации. Государственные программы утверждаются Правительством Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития разрабатываются Схемы территориального планирования Российской Федерации, которые основываются на основных положениях стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации, стратегиях социально-экономического развития макрорегионов, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации с учетом требований, определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами.

План деятельности федерального органа исполнительной власти разрабатывается на шесть лет с учетом основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации в целях организации деятельности федерального органа исполнительной власти по реализации документов стратегического планирования, по которым данный федеральный орган исполнительной власти является ответственным исполнителем или соисполнителем, и содержит цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные

и окончательные результаты деятельности федерального органа исполнительной власти.

Аналогичные по содержанию документы разрабатываются в масштабе субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Основными документами стратегического планирования на региональном уровне являются стратегии или концепции развития федеральных округов, стратегии или комплексные программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на перспективу 10 лет и 5 лет соответственно. Критерии и показатели или стратегические ориентиры эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатываются Правительством Российской Федерации. Доклад субъекта Российской Федерации представляется в Правительство Российской Федерации и содержит информацию о достижении поставленных целей, включая эффективность расходования ресурсов на устойчивое развитие.

На межрегиональном уровне, в том числе в рамках федерального округа. Правительством Российской Федерации может разрабатываться комплексная программа развития межрегионального территориально-производственного комплекса.

Обобщенная оценка уровня развития Российской Федерации подготавливается аппаратом Совета Безопасности Российской Федерации с участием Аппарата Правительства Российской Федерации, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, федеральных органов исполнительной власти и учитывается при подготовке ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Координация стратегического планирования осуществляется Советом Безопасности Российской Федерации в рамках рассмотрения вопросов устойчивого развития Российской Федерации на заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации, оперативных совещаниях Совета Безопасности Российской Федерации, совещаниях по стратегическому планированию с членами Совета Безопасности Российской Федерации, а также в рамках деятельности основных рабочих органов Совета Безопасности Российской Федерации — межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации и научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации.

Перечень документов стратегического планирования, подлежащих утверждению Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, представляется Президенту Российской Федерации Правительством Российской Федерации. Указанный перечень рассматривается на оперативном совещании Совета Безопасности Российской Федерации и утверждается Президентом Российской Федерации.

Еще раз подчеркнем, что насущно необходимо определить и уточнить юридический смысл и юридическую силу документов стратегического планирования, в первую очередь тех, которые утверждаются вместе с бюджетом в составе приложений.

5.4. Обеспечение обратной связи при стратегическом планировании

В процессе стратегического планирования в финансово-экономической сфере важную функцию обеспечения обратной связи играют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, без которых не могло бы быть реализовано дальнейшее адекватное

целеполагание и принятие оптимальных управленческих решений.

Целью мониторинга реализации документов стратегического планирования является повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования, осуществляемого на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования, а также повышение эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей.

В ходе мониторинга проводится сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. На основании полученной информации осуществляется оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития и оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования. Кроме того, проводится оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития, анализ и выявление возможных рисков и угроз с целью своевременного принятия мер по их предотвращению и разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования. Проверяется соответствие плановых и фактических сроков и результатов реализации документов стратегического планирования и ресурсов, необходимых для их реализации.

Результаты мониторинга отражаются на федеральном уровне в ежегодном отчете Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, сводном годовом докладе о ходе реализации и об оценке эффективности госу-

дарственных программ Российской Федерации, в докладах о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также, соответственно, в аналогичных документах на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹³³.

В ходе контроля реализации документов стратегического планирования решаются сходные задачи, но кроме этого проводится оценка качества документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования и оценка достижения целей социально-экономического развития.

По результатам контроля реализации документа стратегического планирования орган, его осуществлявший, направляет в орган государственной власти Российской Федерации или руководителю организации, ответственным за проведение мероприятий или достижение показателей, запланированных в документе стратегического планирования, соответствующую информацию. Эта функция возложена на Счетную палату Российской Федерации и региональные и муниципальные контрольно-счетные органы.

Вместе с тем в вопросах контроля обоснованности и реализации планировок в финансово-экономической сфере еще много расплывчатого и неясного. Явно необходимо формирование структурированной и достаточной системы контроля с оформленной правовой основой.

Стратегическое планирование в финансово-бюджетной сфере нуждается в дальнейшем совершенствовании обратной связи. Провозглашенный переход в бюджетной

¹³³ Шохин С.О. Вопросы финансового контроля в Бюджетном кодексе Российской Федерации // Финансы. 1997. № 10.

сфере «от управления затратами к управлению результатами» предполагает построение системы обратной связи. Для управления затратами характерно отсутствие эффективной обратной связи и контроль только за законностью и целевым использованием средств. Управление результатами позволяет оценить влияние расходов бюджета на достижение заданных параметров социально-экономического развития и эффективность принятия управленческих решений.

«Отсутствие эффективной системы обратной связи выражается в невозможности адекватной оценки влияния расходов бюджета на макроэкономические показатели развития и, соответственно, сложившихся макроэкономических показателей — на исполнение бюджета по доходам»¹³⁴.

В исследовании Организации по экономическому сотрудничеству и развитию по вопросам бюджетирования по результатам делается акцент на том, что необходимо внедрять не только обратную связь — информацию о достигнутых результатах, но и четко определять ее значение в бюджетном процессе¹³⁵.

Опыт внедрения обратной связи в стратегическом планировании финансово-бюджетной сферы выявил помимо прочего серьезную политическую проблему. Как показывают исследования система обратной связи и система оценки результатов финансирования программ оказываются уязвимы для политических манипуляций¹³⁶.

¹³⁴ Цветков О.Н. От управления затратами к управлению результатами: информационно-аналитическая система управления реализацией стратегии социально-экономического развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 23–39.

¹³⁵ Performance budgeting in OECD countries. OECD. 2007. С. 22.

¹³⁶ Dull M. Why PART? The institutional politics of Presidential Budget Reform // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006 (2). Vol. 16. P. 187–215.

ГЛАВА 6

МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

6.1. Влияние внешних факторов на стратегическое управление и стратегическое планирование

Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяет две цели стратегического планирования — устойчивое социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Если первая цель ориентирована больше на состояние социально-экономической сферы внутри страны, то вторая учитывает внешнеполитическую составляющую.

Изучая различные программные документы по управлению экономикой, можно отметить, что за последние десятилетия акценты постепенно смещаются с внутренних факторов на внешние.

В самом начале 2000-х годов был принят Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24¹³⁷, которым была утверждена Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Среди угроз национальной безопасности называют ослабление единого экономического пространства сепаратистскими устремлениями ряда субъектов Российской Федерации. В числе важнейших составляющих экономического пространства названы финансово-банковская, кредитная и налоговая системы. В рамках обеспечения национальной безопасности значительное

¹³⁷ СЗ РФ. 10 января 2000 г. № 2. Ст. 170.

место отводится проведению сбалансированной кредитно-финансовой политики, нацеленной на поэтапное сокращение зависимости России от внешних кредитных заимствований и укрепление ее позиций в международных финансово-экономических организациях. Речь идет также о необходимости усилить роль государства в регулировании деятельности иностранных банковских, страховых и инвестиционных компаний, о принятии эффективных мер в сфере валютного регулирования и контроля для создания условий прекращения расчетов в иностранной валюте и прекращения бесконтрольного вывоза капитала. Отметим также, что одним из основных направлений обеспечения национальной безопасности во внутриэкономической деятельности является преодоление последствий экономического кризиса — в данном случае, очевидно, речь идет о кризисе 1998 года.

На смену Концепции национальной безопасности Российской Федерации пришла Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2009 года № 537 от 12 мая 2009 года¹³⁸. В Стратегии национальной безопасности уже фигурирует понятие экономической безопасности и отводится гораздо больше места финансовым вопросам. В стратегии признано, что последствия мировых финансово-экономических кризисов могут стать сопоставимыми по совокупному ущербу с «масштабным применением военной силы». Кризисы мировой и региональных финансово-банковских систем рассматриваются как угрозы национальной безопасности. Снижение доходных статей бюджета может привести к замедлению перехода к инновационному развитию. К числу угроз относится также низкая устойчивость и защищенность национальной финансовой системы.

¹³⁸ СЗ РФ. 18 мая 2009 г. № 20. Ст. 2444.

В контексте стратегических рисков и угроз в Стратегии–2009 в отличие от стратегии 2000 года уже не ведется речь о зависимости России от внешних заимствований, однако отмечается потенциальная зависимость экономики от внешнеэкономической конъюнктуры в случае сохранения экспортно-сырьевой модели экономики — такой подход обусловлен тем, что глобальные кризисы приобрели характеристики не только финансовых, но и системных экономических катаклизмов. Признано влияние внешнеэкономической конъюнктуры на внутриэкономическую, а также на финансовую систему России¹³⁹.

В Стратегии 2009 года экономическую безопасность России предлагается укреплять с помощью проведения активной государственной антиинфляционной, валютной, курсовой, денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, ориентированной на импортозамещение и поддержку реального сектора экономики. Устойчивость финансово-банковской системы названа среди факторов, способствующих обеспечению национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан.

31 декабря 2015 года был принят Указ Президента Российской Федерации № 683, которым утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹⁴⁰. Стратегия 2015 года имеет статус документа стратегического планирования. Непосредственно в самой Стратегии–2015 указано, что стратегия является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней

¹³⁹ Шохин С.О. Тенденции изменения правового регулирования публичных и частных финансов: кризисный тренд // Финансовое право. 2016. № 5. С. 21–23.

¹⁴⁰ СЗ РФ. 4 января 2016 г. № 1 (ч. II). Ст. 212.

и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу. Стратегия–2015 принята на основе Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», и национальная безопасность в ней возглавляет иерархию стратегических целей. Следует отметить, что доля финансово-правовых вопросов в Стратегии–2015 сократилась. Признано только, что сохраняется высокий риск повторения масштабных финансово-экономических кризисов, но эти кризисы связываются с влиянием политических факторов на экономические процессы, и структурных дисбалансов в мировой экономике (п. 24).

Цель обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации в условиях внешнеэкономической нестабильности приобретает значительную экономическую и финансовую составляющую. Особое значение придается обеспечению финансовой устойчивости и развитию инструментов ее обеспечения. В науке финансового права финансовая устойчивость появилось в ответ на череду кризисов. Финансовая устойчивость связывается с противодействием внешним негативным факторам. В узком понимании финансовая устойчивость Российской Федерации создает условия для противодействия отрицательным внутренним и внешним рискам (угрозам) нормального функционирования государства и обеспечивает положительную динамику финансового развития государства для достижения социального благополучия¹⁴¹. Нам представляется, что финансовая устойчивость является составляющей экономической

¹⁴¹ Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография. М. : ИЗИСП ; Юридическая фирма «Контакт», 2016. С. 51.

безопасности, которая составляет одну из основ национальной безопасности.

Построение системы стратегического планирования предполагает координацию мер по обеспечению экономической безопасности и финансовой устойчивости. Например, «более перспективной представляется трансформация основной цели использования суверенных фондов — из “фонда обеспечения финансовой устойчивости” в условиях кризиса в фонд “гаранта стабильности и процветания”»¹⁴².

В условиях мирового экономического кризиса стратегическое планирование отступает на второй план и этот феномен наблюдается во многих государствах. Власти переходят к тактическим действиям и стремятся предпринять активные и хаотичные антикризисные меры, а не следовать планам¹⁴³.

В условиях кризиса сокращается горизонт стратегического планирования и сворачиваются среднесрочное планирование в финансово-бюджетной сфере¹⁴⁴.

Федеральным законом от 9 апреля 2009 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» была создана законодательная база для признания утратившими силу положений Федерального закона о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период в части, относящейся к плановому периоду (п. 3 статьи 212 БК РФ). Кроме того, ряд положений,

¹⁴² Поветкина Н.А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 6 (234). С. 100–115.

¹⁴³ Shick A. Crisis budgeting // OECD Journal on budgeting. 2009. № 3. P. 1–14 (на с. 9).

¹⁴⁴ Kudryashova E. State Planning and Budgeting in the Russian Federation / Developments in Strategic and Public Management: Studies in the US and Europe (Governance and Public Management). Edited by Paul Joyce, John Bryson, Marc Holzer. London : Palgrave Macmillan, 2014. P. 197–207.

которые относились к среднесрочному планированию, были приостановлены.

Сегодня обсуждается эффективность и степень влияния экономических санкций на государства, против которых они направлены. В публикациях приводятся примеры, которые свидетельствуют, что санкции не способны повлиять на стратегическое планирование кардинальным образом. «Если посмотреть на историю процесса, то можно определенно сделать вывод, что лишь в некоторых случаях торгово-экономические и финансовые санкции нанесли значительный экономический вред, и еще в меньшем количестве случаев введение санкций изменило экономическую, геополитическую и военную стратегию стран, по отношению к которым вводились принудительные меры со стороны мирового сообщества. В качестве примера можно привести американское зерновое эмбарго против осуществления военной миссии Советского Союза в Афганистане. Итог от введения данных санкций относительно торгово-экономических отношений между двумя странами показал, что прямые потери Соединенных Штатов составили более 2 млрд долл., а в дальнейшем американские сельскохозяйственные производители потеряли зерновой рынок Советского Союза и вернуть его не удастся и до сегодняшнего момента в связи с тем, что данную нишу на советском и постсоветском рынке занял импорт из других стран. Таким образом, в результате введения торгово-экономических и финансовых санкций на пострадавшем от этого рынке образуется соответствующий вакуум, который должен своевременно заполниться собственными производителями или инвесторами, либо иностранными конкурентами для последующего удовлетворения дефицита, возникшего на соответствующем рынке»¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Скрьль Т.В. Стратегический характер влияния санкций в современной экономической системе // Евразийский союз ученых. 2014. № 7–5 (7). С. 8–10.

Относительно текущей внешнеэкономической ситуации вокруг России исследователи отмечают: «Неблагоприятную экономическую ситуацию, сложившуюся в России, следует рассматривать как переходящую. Наблюдаемые отклонения от ранее установившихся параметров устойчивого развития представляют затухающие колебания. Наличие пульсаций не влечет за собой необходимость принципиального изменения целевых установок Стратегии социально-экономического развития страны, вытекающих из Конституции Российской Федерации, базисных положений долгосрочной концепции, большинства целей и задач, закрепленных в государственных программах. Возникшие проблемы не изменяют общий экономический курс, хотя и накладывают отпечаток на сроки достижения отдельных целевых рубежей, в связи с чем необходима периодическая коррекция государственных программ Российской Федерации»¹⁴⁶.

Несмотря на оптимистические примеры из истории, тщательное планирование направлений развития экономики и расходования финансовых и материальных ресурсов приобретает особенно важное значение в условиях попыток создания «искусственных» трудностей извне¹⁴⁷. Внешние санкции наряду с ограниченностью внутренних ресурсов требуют проведения продуманной финансовой политики, концентрации расходов на приоритетных направлениях, на прорывных направлениях, обеспечения экономической безопасности (включая импортозамещение), что требует особенно внимательного подхода к вопросам планирования.

¹⁴⁶ Райзберг Б.А. Состояние, цели, механизмы стратегического планирования российской экономики // Россия: тенденции и перспективы развития : ежегодник / отв. ред. Герасимов В.И. М., 2016. С. 56–60.

¹⁴⁷ Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник для магистратуры / Н.М. Артемов, А.А. Ситник, С.О. Шохин. М., 2015.

6.2. Влияние интеграционных процессов на стратегическое управление и планирование в финансово-экономической сфере на примерах СЭВ и ЕС

Рассматривая стратегическое управление экономикой мы чаще всего говорим о нем в пределах одного государства. Ограничение границами государства связано с тем, что в рамках одной страны всегда присутствует общий интерес, который движет стратегическим управлением экономики. К настоящему времени уже есть свидетельства того, что стратегическое управление может осуществляться и на наднациональном уровне в рамках международной региональной экономической интеграции, хотя здесь этот процесс выглядит иначе, в значительной мере утрачивает властную составляющую. В рамках экономической интеграции стратегическое планирование, как гибкий метод управления с обратной связью, играет ведущую роль.

В разных источниках приводятся разные обобщения по уровням международной региональной экономической интеграции¹⁴⁸. По мере возрастания интеграционных процессов можно назвать следующие.

- Создание региональной группы или сотрудничество по поводу конкретного объекта. В рамках этой группы государства-участники совместно участвуют в решении отдельного вопроса (совместное использование и/или охрана природного ресурса) или в развитии конкретного производства или отдельного объекта. Пример — проект соглашения между Колумбией и Венесуэлой по постройке гидроэлектростанции на реке Ориноко. В связи с активной добычей углеводородов в Северном море между 15 европейскими

¹⁴⁸ Delener N. Strategic planning and multinational trading blocks. Westport : Quorum books, 1999. P. 8.

странами было заключено Соглашение по защите окружающей среды в Северном море (OSPAR).

- Зона преференциальной торговли. Государства-участники предоставляют таможенные преференции в торговле отдельными товарами в виде пониженных ставок или льгот. Например, Соглашение, заключенное между США и странами Карибского бассейна в 1983 году, Карибское сообщество — КАРИКОМ (Caribbean Community and Common Market, CARICOM).
- Зона свободной торговли. Зона свободной торговли создается, чтобы стимулировать товарообмен между странами-участниками. Государства отказываются от взимания налогов, связанных с перемещением товаров внутри зоны, но сохраняют налоги во взаимоотношениях с третьими странами и никак не согласовывают их между собой. Зона свободной торговли создана между США, Канадой и Мексикой — Североамериканская зона свободной торговли. Зона свободной торговли товарами существует в рамках Содружества независимых государств.
- Таможенный союз. Таможенный союз предполагает проведение единой торговой политики государств-участников в отношениях с третьими странами и интеграцию во всех сферах экономики. Политика таможенного союза направлена на формирование единого экономического пространства. Самый старый таможенный союз, существующий с 1910 года, — это Южно-Африканский таможенный союз (ЮАТС — SATU), объединяющий Южную Африку, Ботсвану, Королевство Лесото, Намибию, Королевство Свазиленд¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Чеклина Т.Н. Особенности таможенных союзов развивающихся стран // Российский внешнеэкономический вестник. 2010. № 7. С. 60.

- Единое экономическое пространство — Общий рынок. Характеризуется свободой передвижения товаров, услуг, капиталов, рабочей силы — четыре свободы, а также в некоторых случаях подчеркивается свобода передвижения и технологий. Пример объединения, создавшего общий рынок, — это МЕРКОСУР (Mercado Común del Sur).
- Экономический союз. К уровню интеграции общего рынка добавляется единая финансово-валютная политика и единая экономическая политика. Пример экономического союза — Евразийский экономический союз (ЕАЭС).
- Политический союз предполагает помимо экономического союза проведение единой внутренней и внешней политики. Политический союз может быть формой более тесной интеграции, чем экономический союз. Примерами тут служат: в прошлом — Содружество наций (Commonwealth), в настоящем — Европейский союз (ЕС). К политическим союзам в некоторых трудах относят ушедший в прошлое Совет экономической взаимопомощи. Политический союз может быть образован вне иных форм международной региональной интеграции, но они остаются за рамками настоящего исследования.

Интеграционные процессы в экономической сфере отличаются сложностью и проходят в несколько этапов, иногда не только в направлении сближения экономических систем, но и поступательно с отступлениями от намеченных шагов или даже останавливаясь на начальных этапах. Поэтому история развития межгосударственных союзов чаще всего уникальна и не всегда вписывается в классификации и обобщения.

Исследуя стратегическое управление и планирование в межгосударственных образованиях, следует отличать стратегию развития самого союза и стратегическое планирование как метод управления экономикой как союза, так и государств-участников. Стратегическое планирование процесса развития межгосударственного объединения присутствует в самых начальных формах объединений — даже в объединении по поводу одного конкретного вопроса. Стратегическое планирование как метод управления экономикой приобретает значение начиная с уровня экономического союза. Международная региональная интеграция нескольких государств на определенном этапе включает в себя элементы согласования стратегического управления общей экономикой, в том числе планирование или политические соглашения по этому поводу.

Наиболее яркий пример внедрения планирования в межгосударственных объединениях мы можем увидеть в истории в рамках Совета экономической взаимопомощи. До конца XX века планирование как метод управления не считалось стратегическим, то есть планированием из будущего в настоящее, но это не влияет на ценность примеров из практики СЭВ.

Совет экономической взаимопомощи был создан в 1949 году с целью восстановить пошатнувшееся после Второй мировой войны экономическое положение стран Центральной и Восточной Европы. Членами СЭВ до прекращения его деятельности являлись: Болгария, Венгрия, Вьетнам (с 1978 года), бывшая Германская Демократическая Республика (ГДР) (с 1959 года), Польша, Румыния, Союз Советских Социалистических Республик, Монголия (с 1962 года), Куба (с 1972 года), Чехословакия. В качестве постоянного наблюдателя в работе СЭВ принимала участие Корейская Народно-Демократическая Республика. Участие в работе

СЭВ бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославия (СФРЮ) определялось Соглашением 1964 года и ограничивалось согласованными областями. Это позволяло определять статус СФРЮ и СЭВ как «участие на основе неполного или частичного членства». СЭВ также имел соглашения о сотрудничестве с Финляндией, Ираком и Мексикой¹⁵⁰.

По мнению некоторых исследователей СЭВ был недобровольным объединением и сразу стал политическим союзом и по уровню интеграции, и по целям¹⁵¹. Это распространенная, но идеологически ориентированная и устаревшая к настоящему времени точка зрения. СЭВ проходил этапы создания, похожие на путь любого межгосударственного объединения, и в нем отразились закономерности объединения государств. Попытка форсировать события и в первое же десятилетие сразу создать наднациональные органы СЭВ, включая орган центрального планирования, натолкнулась на противодействие со стороны стран-участниц и провалилась. Страны-члены боялись утратить свой суверенитет¹⁵². «Учреждая СЭВ, государства Восточной Европы изначально не претендовали на юридическую “наднациональность” или сверхгосударственность создаваемой организации. СЭВ рассматривался как орган равноправного сотрудничества государств»¹⁵³.

¹⁵⁰ Современное международное право. М., 1979.

¹⁵¹ Delener N. Strategic planning and multinational trading blocks. Westport : Quorum books, 1999. P. 8.

¹⁵² Липкин М.А. Европейская интеграция и советские экономические инициативы (1950-е — первая половина 1970-х годов): по новым материалам российских и зарубежных архивов // Новая и новейшая история. 2009. № 3. С. 55.

¹⁵³ Правовое регулирование экономических отношений: глобальное национальное и региональное. Н.Г. Доронина, Н.М. Казанцев, Н.Г. Семилютин. М. : Норма, 2017. С. 23.

Первое десятилетие СЭВ не вел активной деятельности и не было документов, оформлявших его деятельность. Устав СЭВ был принят только в 1959 году. Реальное согласование решений в сфере экономики начинается только в 60-х годах¹⁵⁴.

В самых первых документах о создании СЭВ говорилось, что «основными задачами Координационного совета будут:

- 1) разработка планов экономических связей между странами народной демократии и СССР, а также необходимое согласование хозяйственных планов участвующих стран;
- 2) согласование импортно-экспортных планов;
- 3) наблюдение за выполнением намеченных планов экономического сотрудничества»¹⁵⁵.

Такое частое употребление слова план отчасти дань дипломатии и социалистической терминологии, поскольку, как отмечают исследователи, СЭВ создавался по модели и в ответ на европейскую интеграцию, или по модели и в ответ на план Маршалла, где та же суть излагалась «капиталистическими» терминами. В то же время высказывают мнение, что СЭВ обеспечивал расширение возможностей планирования¹⁵⁶. С такой позицией соглашаются не все, но большинство исследователей единодушно в том, что одним из важнейших направлений деятельности СЭВ была координация народнохозяйственных планов в общей тенденции к региональной интеграции. Координация планов была необходима

¹⁵⁴ Бокарев Ю.П. СССР и становление постиндустриального общества. 1970-1980-е годы. М. : Наука, 2007. URL: <http://istmat.info/node/47068> (дата обращения: 30 июля 2017 г.).

¹⁵⁵ Орлик И.И. Центрально-восточная Европа: от СЭВ до Евросоюза // Новая и новейшая история. 2009. № 2. С. 3–20.

¹⁵⁶ Попов А.А. Наш ответ европейскому объединению угля и стали: попытки кооперации стран СЭВ в сфере добычи угля и железной руды (1950-е годы) // Новый исторический вестник. 2016. № 3. С. 126–139.

также в связи с развитием теории и практики международного социалистического разделения труда¹⁵⁷.

Только после принятия Комплексной программы социалистической экономической интеграции стран — членов СЭВ был создан Комитет СЭВ по сотрудничеству в области плановой деятельности, состоящий из председателей центральных плановых органов. Функционировал также постоянный рабочий орган Комитета — Бюро в составе заместителей председателей центральных плановых органов стран — членов СЭВ¹⁵⁸.

В рамках СЭВ развивалась специализация производства на основе Общих условий специализации и кооперирования 1980 года, которые предусматривали «постоянное сотрудничество в области производства и технического развития продукции и ее составных частей, складывающееся, как правило, непосредственно между хозяйственными организациями стран, в особенности между изготовителями конечной продукции и производителями полуфабрикатов или комплектующих изделий либо исполнителями отдельных технологических операций. Такое сотрудничество, в свою очередь, может вести к углублению международной специализации производства»¹⁵⁹.

Судя по всему, в СЭВ с осторожностью подходили к вопросам наднациональных экономических указаний, жестко обязательных для стран-членов. Есть исследователи, которые считают, что «экономический союз на базе формального равенства фактически неравных членов — фикция,

¹⁵⁷ Шейнин Э. СЭВ в оценках XXI века // Мир перемен. 2009. № 2. С. 185–189.

¹⁵⁸ Совет экономической взаимопомощи // Большая советская энциклопедия. URL: <http://bse.sci-lib.com/article103809.html> (дата обращения: 30 июля 2017 г.).

¹⁵⁹ Големинов Ч. СЭВ: специализация и кооперирования производства. М., 1986. С. 17.

и особенно в условиях рыночной экономики, когда соображения прибыли (выгоды) становятся господствующими. И это мы, кстати, видели на примере СЭВ, где формальное равенство государств-членов привело к краху. Но и этого мало. ЕС стал возможным потому, что Западная Европа уже перешла в пост-рыночные сообщения. Их основа — госсобственность и планирование в интересах общегосударственного развития»¹⁶⁰.

Как бы ни был идеологизирован и незаслуженно забыт опыт работы СЭВ, аналогии с Европейским союзом, в противовес которому СЭВ создавался, здесь неизбежны. Хотя с утверждением об отходе от рыночных принципов и переходе в европейских странах к планированию в интересах общегосударственного развития можно поспорить.

Применение надгосударственного стратегического планирования и согласование решений в области стратегического управления тесно связаны с гармонизацией государственного управления вообще. Гармонизация государственного управления как обобщающей категории власти, в свою очередь, всегда связывается с проблемой суверенитета и представляет собой крайне чувствительный вопрос интеграции. Ведь даже передача отдельных компетенций влечет ограничение в той или иной мере суверенитета государства — участника союза. «Передача компетенций Европейскому союзу, как и любой другой международной организации, ограничивает государственную власть, а так как органы государства не могут рассматриваться отдельно от государства, следует говорить именно об ограничении суверенитета, а не только об ограничении государственной власти в определенных сферах или об ограничении государственных

¹⁶⁰ Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского союза. 2010. URL: <http://lib.sale/pravo-evropeyskoe/lektsii-istorii-pravu-evropeyskogo.html> (дата обращения: 30 июля 2017 г.).

полномочий. В связи с этим обосновывается вывод о том, что наднациональность всегда связана с добровольным ограничением государственного суверенитета»¹⁶¹.

В 90-х годах XX века за основу управления в ЕС был взят так называемый «открытый метод координации», сочетающий в себе элементы централизованного управления и ответственность отдельных государств¹⁶². Метод открытой координации, за исключением некоторых сфер, не регулируется договорами о ЕС и является в большей степени неформальным. Одним из основных условий эффективного функционирования открытого метода координации является баланс целей, который предполагает, что цели отдельных государств — членов ЕС не доминируют над общими целями¹⁶³. При общей невозможности иерархии целей довольно проблематично применять стратегическое планирование, для которого ключевые составляющие управленческого воздействия — это целеполагание и горизонт отсечения. Причем для стратегического планирования целеполагание и иерархия целей — основа.

Статья 298 Договора о функционировании Европейского союза в редакции Лиссабонского договора 2009 года устанавливает, что «при выполнении своих задач институты, органы и учреждения союза опираются на открытую эффективную и независимую европейскую администрацию». Положение этой статьи иногда считают основой для установления на наднациональном уровне общих административных

¹⁶¹ Мещерякова О.М. Наднациональность в праве Европейского союза и проблема суверенитета : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2010.

¹⁶² Armstrong K. The Charter of EU and Governance: from “Community method” to New Models of Governance // Current Legal Problems 64 (2011). P. 179–214.

¹⁶³ Токарева Е.В. «Открытый метод координации» — новая модель управления в ЕС // Вестник пермского университета. Серия: Политология. 2010. № 3. С. 110–121.

принципов и правил¹⁶⁴, но это мнение далеко не всегда находит поддержку.

Нежелание реализовывать единую экономическую политику Европейского союза в отдельно взятых государствах демонстрирует решение Конституционного суда Германии в связи с ратификацией в 2009 году Лиссабонского договора, вносящего серьезные изменения в Договор о Европейском союзе. «30 июня 2009 года Конституционный суд ФРГ критически оценил спорные положения договора и решил, что немецкий “Сопроводительный закон к Лиссабонскому договору”, регулирующий (в числе прочего) их практическую реализацию в Германии, несовместим с Основным законом ФРГ. Конституционный суд указал на опасность того, что “созданные институты... начнут развиваться самостоятельно и будут политически сами себя укреплять”, а это может повлечь за собой “превышение их полномочий и запланированных программ интеграции”». С одной стороны, Конституционный суд в целом признал правомочность Лиссабонского договора, расширяющего компетенции ЕС в сферах обороны, внешней торговли, уголовного права и социальной политики, с другой, подчеркнул, что “процессы европейского единения, базирующиеся на союзном договоре суверенных государств, не могут осуществляться путем сужения того пространства, которым располагают государства для своей внутренней политики в экономических, культурных и социальных вопросах”»¹⁶⁵.

Стратегическое планирование как метод управления как в национальном, так и в наднациональном масштабе

¹⁶⁴ Law of administrative procedure of the European Union. Brussels : European Added Value 2012. С. 5.

¹⁶⁵ Погорельская С. Лиссабонский договор: проблемы политической консолидации // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 7. С. 40–54.

возможно только при определенном уровне доверия к наднациональным институтам, а этот уровень к 2009 году очевидно упал. Программа «Европа–2020» — долгосрочный стратегический документ — принималась в 2010 году в условиях понижения уровня доверия стран-участниц к Европейскому союзу. Возможно поэтому программу «Европа–2020» часто характеризуют как амбициозную.

Программа изначально была принята с целью выхода из кризиса, но рассматривается как нечто большее и предусматривает рост экономики в трех аспектах: «разумный рост» — развитие экономики, основанное на знаниях и инновациях; «устойчивый рост» — создание экономики, основанной на целесообразном использовании ресурсов, экологии и конкуренции; «всеобъемлющий рост» — способствование повышению уровня занятости населения, достижение социального и территориального согласия¹⁶⁶. Прогресс в достижении целей программы «Европа–2020» должен оцениваться в рамках каждого «европейского семестра» — одногодичного периода координации экономических политик и бюджетов. Показатели программы реализуются в показателях «европейского семестра».

Стратегическое планирование в финансовой сфере и подчинение финансов общеевропейским целям — еще более сложный и чувствительный вопрос, чем стратегическое планирование экономики¹⁶⁷.

В Договоре о ЕС заложены принципы наднационального бюджетного процесса, включая принцип бюджетной дисциплины (статья 310), принцип финансирования бюджета

¹⁶⁶ URL: <http://eulaw.ru/content/307> (дата обращения: 1 августа 2017 г.).

¹⁶⁷ Kudryashova E.V. Logic and issues of international regional tax integration // Russian law: theory and practice. 2016. № 2. С. 42–47.

из «собственных ресурсов» (статья 311)¹⁶⁸, многолетнее финансовое планирование — максимумы расходов как минимум 5 лет (статья 312), бюджетный период (статьи 313–316) и процедуры исполнения бюджета и бюджетного контроля (статьи 317–319).

С точки зрения стратегического финансового планирования нас больше всего интересуют многолетние программы. В Европейском союзе с 1988 года принимаются многолетние финансовые программы, в которых назначаются наиболее важные направления формирования европейского бюджета и ограничения в расходной части в среднесрочной перспективе, которые корректируются каждый год в общеевропейском бюджете с указанием фактических уровней расходов. Введение многолетних программ в литературе оценивается неоднозначно: с одной стороны, повысилась предсказуемость расходов и бюджетная дисциплина, с другой стороны, утрачена гибкость в бюджетной политике. Многолетние программы вместе с Пактом о стабильности и росте критикуют за недостаточную эффективность в хорошие времена и чрезмерную жесткость в кризисные периоды. Лиссабонский договор ввел новую процедуру согласования многолетних финансовых программ, что стало дополнительным источником разногласий между наднациональными институтами Европейского союза¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Порядок финансирования за счет собственных ресурсов конкретизирован в нескольких решениях Европейской комиссии. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R1150:20070101:EN:PDF>

¹⁶⁹ Сидорова Е. Евросоюз: общий бюджет после Лиссабона // Современная Европа. 2011. № 4. С. 109–123; Szyszczak E. Experimental governance: The Open Method of Coordination // European Law Journal. Vol. 12. № 4. P. 486–502.

6.3. Правовая база развития стратегического планирования в ЕАЭС

Процесс экономической интеграции на постсоветском пространстве объективно обусловлен рядом причин. Среди этих причин называют близость экономик, общность исторического пути, общие культурные традиции, тренды экономического развития и успехи европейской интеграции¹⁷⁰. Практически после распада СССР в силу ранее существовавших тесных связей между вновь образованными государствами начались интеграционные процессы. Интеграционные процессы начались с создания Содружества Независимых Государств (двенадцать государств-членов — бывших республик СССР, кроме Латвии, Литвы и Эстонии) в 1991 году, но интеграционные процессы в рамках этого образования затормозились¹⁷¹, и на постсоветском пространстве стали образовываться новые союзы: региональная организация ГУАМ, включающая Грузию, Украину, Азербайджан, Молдавию (ранее включала также Узбекистан); Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), включающая пять государств бывшего СССР (Казахстан, Таджикистан, Киргизию, Узбекистан, Россию), а также Китай; союз России и Республики Беларусь.

Несколько региональных экономических объединений государств на одной территории создает ряд проблем. В рамках всех этих объединений подписано уже несколько документов, зачастую со схожим содержанием и пересекающихся между собой, что в ряде случаев создает сложности в дальнейшей интеграции. Проблемой также является

¹⁷⁰ Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международно-правовые аспекты ЕС и Таможенного союза : монография. М., 2012. С. 59–60.

¹⁷¹ Иванова Е.М. Евразийская интеграция: путь от СНГ к ЕАЭС // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 6. С. 112–119.

ся членство некоторых государств во Всемирной торговой организации¹⁷².

В современных исследованиях отмечается, что наработки Европейского союза используются в формировании Евразийского экономического союза (ЕАЭС). «Такие достижения европейской интеграции, как система собственных средств, применение среднесрочного финансового планирования, развитая система бюджетного контроля и противодействия правонарушениям в бюджетной сфере, а также прозрачность бюджета ЕС, могут быть успешно использованы в качестве модели для применения в интеграционных образованиях с участием России, особенно в рамках ЕАЭС, как наиболее схожего из них с ЕС по своим целям и задачам»¹⁷³.

Как и приведенные выше примеры, ЕАЭС создан в противовес европейской интеграции. Много было попыток создать таможенный союз и единое экономическое пространство, но катализатором интеграционных процессов стал мировой экономический кризис 2008 года¹⁷⁴.

Концепция Единого экономического пространства ЕАЭС включает в себя пять структурных элементов: таможенный союз (свобода движения товаров), свободу движения услуг, свободу движения рабочей силы, свободу движения капиталов и согласованную экономическую политику¹⁷⁵. Таким образом, в отличие от Европейского союза, где

¹⁷² Shadikhodjaev S. Trade integration in the CIS region: a thorny path towards a customs union // *Journal of International Economic Law*. 2009. 12(3). P. 555–578.

¹⁷³ Пазына Е.О. Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского союза : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

¹⁷⁴ Валовая Т.Д. Экономическая интеграция приобрела внутреннюю динамику // *Евразийский научный форум «Евразийская экономическая интеграция: становление и развитие»*. СПб., 2013. С. 42–47.

¹⁷⁵ Мансуров Т.А. ЕврАзЭС — от экономического сотрудничества к единому экономическому пространству. М., 2011. С. 253.

основными являются четыре свободы, в ЕАЭС изначально присутствует ориентир на согласованную экономическую политику. Согласованная экономическая политика предполагает следующие соглашения: Соглашение о согласованной макроэкономической политике; Соглашение о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий; Соглашение о порядке и организации управления, функционирования и развития общего рынка нефти и нефтепродуктов Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации; Соглашение об обеспечении доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, включая основы тарифной политики; Соглашение о правилах доступа к услугам естественных монополий в сфере транспорта, включая основы тарифной политики; Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции; Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий; Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства; Соглашение о государственных (муниципальных) закупках; Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования; Соглашение о единых принципах и правилах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности¹⁷⁶.

Эти соглашения органично вошли в качестве приложений в Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 года, в действующей редакции), который содержит юридические конструкции, позволяющие странам-членам осуществлять согласование финансово-экономической политики в рамках интеграционных процессов¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Мансуров Т.А. ЕврАзЭС — от экономического сотрудничества к единому экономическому пространству. М., 2011. С. 253.

¹⁷⁷ См.: Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 5 июня 2014 г.);

Уже в 1-й статье провозглашается стремление обеспечить проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором и иными международными договорами в рамках Союза.

Среди приоритетных целей интеграционного процесса выделяются наиболее важные с точки зрения юридического обеспечения интеграционных процессов на макроэкономическом уровне. Это, в первую очередь, гармонизация законодательства, то есть сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного или хотя бы сопоставимого нормативного правового регулирования в отдельных, наиболее важных сферах. Следующим этапом этого процесса должна стать унификация законодательства, под которой предполагается сближение законодательства государств-членов, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах.

Следует отметить, что на наш взгляд, гармонизация и унификация законодательства, строго говоря, являются скорее не целями, а инструментами, механизмами достижения реально значимых целей — создания единого экономического пространства, то есть пространства, состоящего из территорий государств-членов, на котором функционируют сходные или сопоставимые и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм. Для этого необходимо проведение максимально возможной единой политики, предполагающей применение государствами-членами унифицированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза в рамках их полномочий.

Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16 января 2017 г.).

На первоначальном этапе закреплено проведение скоординированной политики, предполагающей осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, с последующим переходом к согласованной политике, в том числе в финансовой сфере, предполагающей гармонизацию правового регулирования в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза¹⁷⁸, предусмотренных Договором. А эта цель — создание «общего (единого) рынка», совокупности экономических отношений в рамках Союза, при которых обеспечивается свобода перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Начало этому процессу положило создание таможенного союза.

Установлено, что государства — члены ЕАЭС осуществляют скоординированную или согласованную политику в пределах и объемах, установленных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза. В иных сферах экономики государства-члены стремятся к осуществлению скоординированной или согласованной политики в соответствии с основными принципами и целями Союза.

Предусмотрены и соответствующие механизмы реализации этих задач. Для этого решением Высшего Евразийского экономического совета могут создаваться вспомогательные органы (советы руководителей государственных органов Сторон, рабочие группы, специальные комиссии) по соответствующим направлениям и даваться поручения Евразийской экономической комиссии по координации взаимодействия Сторон в соответствующих сферах. При этом установлено, что Высший совет определяет стратегию, направления и перспективы формирования и развития Союза и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза.

¹⁷⁸ Шохин С.О. Основы формирования нормативно-правовой базы единой валюты ЕАЭС // Юридический мир. 2016. № 6. С. 62–64.

Договором определены основные направления согласованной макроэкономической политики, предусматривающие разработку и реализацию совместных действий государств-членов в целях достижения сбалансированного развития экономики государств-членов.

Основные направления проводимой государствами-членами согласованной макроэкономической политики, согласно Договору, включают:

1) обеспечение устойчивого развития экономики государств-членов с использованием интеграционного потенциала Союза и конкурентных преимуществ каждого государства-члена;

2) формирование единых принципов функционирования экономики государств-членов и обеспечение их эффективно-го взаимодействия;

3) создание условий для повышения внутренней устойчивости экономики государств-членов, включая обеспечение макроэкономической стабильности, а также устойчивости к внешнему воздействию;

4) разработку общих принципов и ориентиров для прогнозирования социально-экономического развития государств-членов.

Таким образом очевидно, что реализация основных направлений согласованной макроэкономической политики может осуществляться только в рамках совместных подходов к стратегическому планированию финансово-экономических процессов в каждой из экономик, участвующих в интеграции. Это подтверждается тем, что страны-участницы обязались в соответствии с Договором формировать свою внутреннюю экономическую политику в рамках следующих количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития:

- годовой дефицит консолидированного бюджета сектора государственного управления — не превышает 3 % валового внутреннего продукта;
- долг сектора государственного управления — не превышает 50 % валового внутреннего продукта;
- уровень инфляции (индекс потребительских цен) в годовом выражении (декабрь к декабрю предыдущего года, в процентах) — не превышает более чем на 5 процентных пунктов уровень инфляции в государстве-члене, в котором этот показатель имеет наименьшее значение.

Порядок проведения государствами-членами согласованной макроэкономической политики определяет Протокол о проведении согласованной макроэкономической политики¹⁷⁹.

Данный Протокол использует и в той или иной степени регулирует некоторые важнейшие показатели стратегического планирования, такие как:

- внешние параметры прогнозов — показатели, которые характеризуют внешние факторы, оказывающие существенное влияние на развитие экономики государств-членов, и используются при разработке официальных прогнозов социально-экономического развития государств-членов;
- интервальные количественные значения внешних параметров прогнозов — верхнее и нижнее значения интервала внешних параметров прогнозов;

¹⁷⁹ Протокол «О проведении согласованной макроэкономической политики» (Приложение № 14 к Договору о Евразийском экономическом союзе) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 5 июня 2014 г.); Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16 января 2017 г.).

- макроэкономические показатели — параметры, характеризующие состояние экономики государства-члена, ее развитие и устойчивость к воздействию неблагоприятных факторов, а также степень интеграционного сотрудничества;
- основные направления экономического развития Союза — документ рекомендательного характера, определяющий перспективные направления социально-экономического развития, к реализации которых стремятся государства-члены за счет использования интеграционного потенциала Союза и конкурентных преимуществ государств-членов в целях получения каждым государством-членом дополнительного экономического эффекта;
- основные ориентиры макроэкономической политики государств-членов — программный документ, определяющий наиболее важные для экономики государств-членов кратко- и среднесрочные задачи, направленный на достижение целей, установленных основными направлениями экономического развития Союза, а также включающий рекомендации по решению указанных задач.

В целях реализации основных направлений согласованной макроэкономической политики государства-члены:

1) согласовывают меры, направленные на использование интеграционного потенциала Союза и конкурентных преимуществ государств-членов, в тех сферах и отраслях экономики, где это необходимо или целесообразно;

2) учитывают при проведении согласованной макроэкономической политики основные направления экономического развития Союза, основные ориентиры макроэкономической политики государств-членов;

3) разрабатывают официальные прогнозы социально-экономического развития государств-членов с учетом

установленных интервальных количественных значений внешних параметров прогнозов;

4) проводят согласованную макроэкономическую политику в рамках количественных значений, определяющих устойчивость экономического развития;

5) разрабатывают и реализуют меры, в том числе совместные, в случае если макроэкономические показатели, определяющие устойчивость экономического развития какого-либо государства-члена, не соответствуют установленным количественным значениям, а также при необходимости учитывают рекомендации Комиссии ЕАЭС, направленные на стабилизацию экономической ситуации;

6) проводят консультации по вопросам, касающимся сложившейся в государствах-членах экономической ситуации, для выработки предложений, направленных на стабилизацию экономики.

Проведение государствами-членами согласованной макроэкономической политики координирует Комиссия ЕАЭС. В этих целях Комиссия использует ряд инструментов.

1. Мониторинг:

- макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития государств-членов, рассчитанных согласно утверждаемой Комиссией методике, и их соответствия количественным значениям;
- определенных показателей уровня и динамики развития экономики и показателей степени интеграции.

2. Разработка по согласованию с государствами-членами следующих документов, утверждаемых Высшим советом:

- основные направления экономического развития Союза;
- основные ориентиры макроэкономической политики государств-членов;

- совместные меры, направленные на стабилизацию экономической ситуации, в случае превышения государствами-членами количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития.

3. Разработка:

- рекомендаций, направленных на стабилизацию экономической ситуации, в случае превышения государствами-членами количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития;
- прогнозов социально-экономического развития Союза на основе установленных интервальных количественных значений внешних параметров прогнозов.

4. Содействие в проведении консультаций по вопросам, касающимся сложившейся в государствах-членах экономической ситуации, для выработки предложений, направленных на стабилизацию экономики.

5. Согласование с государствами-членами утверждаемых Комиссией интервальных количественных значений внешних параметров прогнозов для подготовки официальных прогнозов социально-экономического развития государств-членов.

6. Анализ:

- влияния принимаемых решений на условия экономической деятельности и предпринимательской активности хозяйствующих субъектов государств-членов;
- мер согласованной макроэкономической политики в части их соответствия основным ориентирам макроэкономической политики государств-членов;

7. Обмен информацией между уполномоченными органами государств-членов и Комиссией в целях проведения согласованной макроэкономической политики. Порядок такого обмена утверждается Комиссией.

Для определения степени интеграции, уровня и динамики развития экономики, внешних параметров прогнозов используются следующие показатели:

1) объем национальных инвестиций, направленных в экономику каждого государства-члена, в том числе прямых инвестиций (в долларах США);

2) объем инвестиций, поступивших в национальную экономику от каждого государства-члена, в том числе прямых инвестиций (в долларах США);

3) доля каждого государства-члена в общем объеме экспорта государства-члена (в процентах);

4) доля каждого государства-члена в общем объеме импорта государства-члена (в процентах);

5) доля каждого государства-члена в общем внешнеторговом обороте государства-члена (в процентах).

Для определения уровня и динамики развития экономики используются следующие показатели:

1) темпы роста валового внутреннего продукта (в процентах);

2) валовой внутренний продукт на душу населения по паритету покупательной способности (в долларах США);

3) сальдо счета текущих операций платежного баланса (в долларах США и процентах валового внутреннего продукта);

4) индекс реального эффективного обменного курса национальной валюты, рассчитанный на основе индекса потребительских цен (в процентах).

Комиссией по согласованию с государствами-членами может быть принято решение о проведении мониторинга иных, отличных от указанных показателей степени интеграции, уровня и динамики развития экономики государств-членов.

Государства-члены согласовывают на 3-летний период интервальные количественные значения следующих внешних параметров прогнозов:

- темпы развития мировой экономики;
- цены на нефть марки Brent.

Органы исполнительной власти, уполномоченные на составление официальных прогнозов социально-экономического развития государств-членов, обмениваются также информацией о состоянии внешнеторговых операций, в том числе во взаимной торговле. Для формирования официальных прогнозов социально-экономического развития отдельных государств-членов Российская Федерация представляет указанным уполномоченным органам информацию об ориентировочном интервале изменения прогнозной цены на природный газ, поставляемый для внутреннего потребления, в порядке, утверждаемом Комиссией.

Национальные (центральные) банки государств-членов информируют друг друга о проводимой курсовой политике.

Высшим советом может быть принято решение о рассмотрении внешних параметров прогнозов, используемых при разработке официальных прогнозов социально-экономического развития государств-членов.

Общее историческое прошлое и близость экономик, существовавших ранее на основе разделения труда внутри СССР, диктует одновременно возможность и необходимость согласованной экономической политики. Методы и механизмы стратегического планирования являются органичными элементами подобного согласования.

Договор о Евразийском экономическом союзе заложил основательную базу для совместной работы по стратегическому планированию в рамках ЕАЭС, но следует признать, что практических шагов в этом направлении пока наблюдается критически мало. Очевидно, уровень взаимного доверия государств-участников и готовность, хотя бы по крупицам, делиться суверенитетом для достижения общих целей,

как бы выгодно это ни было, еще не достигли приемлемого уровня.

Вместе с тем неизбежно возникает необходимость согласования экономической политики и планов экономического развития участников интеграционных процессов дабы учитывать их особенности и возможности в международном разделении труда и избежать непроизводительных расходов, что потребует определенного юридического закрепления.

Заключение

Настоящее исследование одно из немногих, подводящих итоги трехлетнего действия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и одно из первых, посвященных вопросам влияния внешних факторов на стратегическое планирование в России, а также заложению основ стратегического планирования в Евразийском экономическом союзе. Прошло немного времени, и пока у науки есть только скромная задача идентифицировать и сформулировать проблемы, а также предложить некоторые направления развития.

В реализации стратегического планирования имеется ряд формальных и содержательных сложностей и проблем.

Законодательная и нормативная база стратегического планирования находится в начале формирования. Только к 1 января 2015 года предполагалось разработать план подготовки документов стратегического планирования, содержащий сроки разработки и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования. Далее, до 1 января 2016 года, намечалось разработать нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. К тому же сроку предполагалось создать федеральный государственный реестр документов стратегического планирования и осуществить информационное обеспечение стратегического планирования. До 1 января 2017 года было предписано разработать документы стратегического планирования и привести в соответствие с новым законодательством ныне действующие

документы стратегического планирования, включая Федеральные целевые программы. Соответственно, подготовка и согласование плановых и прогнозных документов, необходимых для полноценного внедрения системы стратегического планирования, потребует времени.

Серьезной проблемой планирования является нестыковка планов и программ социально-экономического развития, особенно отраслевых, и их финансового, в том числе бюджетного, обеспечения. В результате можно наблюдать постоянные корректировки всех вовлеченных документов, что существенно снижает эффективность планирования.

Полностью не отрегулирован вопрос о сопряженности стратегического планирования на разных уровнях бюджетной системы (с учетом принципа бюджетного федерализма).

Финансовое планирование уже несколько лет строится на основе программно-целевого метода, но опыт его применения показал, что программно-целевые механизмы не обеспечены правовым регулированием. В частности, предусмотренное в государственных программах использование государственно-частного партнерства по многим ключевым вопросам входит в противоречие с нормами действующего законодательства. Отраслевое планирование, как правило, сталкивается с неспособностью государственных и частных структур подготовить качественные бизнес-проекты и бизнес-планы, то есть планирование на разных уровнях не стыкуется. При этом оставляет желать лучшего, с одной стороны, финансовая и договорная дисциплина, а с другой — финансовый контроль.

Трудно разрешимой проблемой стратегического планирования экономических процессов в условиях смешанной экономики является зависимость от частнопредпринимательской среды. Государство может прогнозировать индикаторы и показатели роста, но обеспечивать их должна

реальная экономика. Производительность труда, новые технологии, энергоемкость, материалоемкость и т. д. невозможно в рыночной среде регулировать директивным способом, необходима высокая степень доверия и кооперации между бизнесом и государством, чего в России пока нет.

На основе сделанного исследования мы можем сделать несколько следующих выводов.

В условиях формирования системы стратегического планирования управление экономикой и управление финансово-бюджетной сферой должны быть скоординированы и этот подход необходимо внедрять не только на научном, но и на практическом уровне. Разные траектории развития экономического и финансового планирования остаются в прошлом.

Стратегическое планирование мы относим одновременно и к прямым, и к косвенным средствам управления экономикой. Дальнейшее внедрение в управленческую практику стратегического планирования требует повышения уровня доверия к власти с тем, чтобы мобилизовать косвенное воздействие стратегических планов на наиболее широкий круг субъектов.

Правовая база стратегического планирования в Российской Федерации будет расширяться и углубляться с ростом значения метода стратегического планирования в условиях расширения функций государства и усиления его роли в экономике.

Развитие правового регулирования стратегического планирования экономических процессов и их финансового обеспечения, очевидно, на данном этапе будет направлено на среднесрочное планирование, соответственно срокам реализации инвестиционных проектов.

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» используется термин «документы

стратегического планирования», который в отличие от нормативно-правовых актов не имеет четкого юридического определения, что затрудняет трактовку статуса таких документов. В связи с этим возникает вопрос об их юридической силе, в том числе обязательности и ответственности за их невыполнение. Необходимо определить (уточнить) юридический смысл и юридическую силу документов стратегического планирования, в первую очередь тех, которые утверждаются вместе с бюджетом в составе приложений.

Необходимо формирование структурированной и достаточной системы контроля с оформленной правовой основой.

Следует уделить особое внимание и выработать эффективные механизмы сопряжения стратегического планирования на разных уровнях бюджетной системы с учетом принципа бюджетного федерализма и особого значения межбюджетного финансирования, сложившегося в нашей стране.

Евразийский экономический союз имеет большой потенциал стратегического планирования за счет изначально заложенной возможности согласования экономических политик. Неизбежно возникает необходимость согласования экономической политики и планов экономического развития участников интеграционных процессов, дабы учитывать их особенности и возможности в международном разделении труда и избежать непроизводительных расходов. Потенциал стратегического планирования необходимо развивать с учетом опыта Совета экономической взаимопомощи и других международных региональных союзов государств. Следует продолжать нормотворческую работу в этом направлении также с учетом опыта СЭВ и отчасти ЕС.

Цель стратегического планирования — обеспечение национальной безопасности — требует учета внешних факторов, однако нет оснований преувеличивать их значение.

В Российской Федерации внешние факторы, наряду с ограниченностью внутренних ресурсов, требуют проведения продуманной финансовой политики, концентрации расходов на приоритетных задачах, на прорывных направлениях обеспечения экономической безопасности (включая импортозамещение), что потребует особенно тщательного подхода к вопросам планирования.

Список использованных законодательных и нормативных актов

1. Договор о евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г. в действующей редакции) / Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 05.06.2014); Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2015).
2. Протокол о проведении согласованной макроэкономической политики (Приложение № 14 к Договору о Евразийском экономическом союзе) / Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 05.06.2014); Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2015).
3. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
4. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 22 декабря 1997 г. № 51. Ст. 5712.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 3 августа 1998 г. № 31. Ст. 3823.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Ч. 1 // СЗ РФ. 3 августа 1998 г. № 31. Ст. 3824.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ. Ч. 2 // СЗ РФ. 7 августа 2000 г. № 32. Ст. 3340.
8. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 13 мая 2013 г. № 19. Ст. 2304.
9. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 8 апреля 2013 г. № 14. Ст. 1649.
10. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
11. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов

- субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 14 февраля 2011 г. № 7. Ст. 903.
12. Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 185 (ред. от 30.12.2009) «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1478.
 13. Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 (ред. от 25.06.2009, с изм. от 21.04.2010) «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» // СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 263.
 14. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278 (ред. от 27.01.2009) «Об утверждении положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2561.
 15. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. № 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1490.
 16. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 11 июля 2005 г. № 89н «Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 33. 15.08.2005; № 43. 24.10.2005.
 17. Административный регламент исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности. Утвержден Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 4 сентября 2007 г. № 75н // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru>
 18. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (ред. от 27.01.2009, с изм. от 24.02.2009) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ РФ. 2004. № 40. № 3961.
 19. Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 186 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // СЗ РФ. 2004 г. № 15. Ст. 1479.
 20. Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2004 г. № 307 // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2676.

21. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 (ред. от 27.01.2009) «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.
23. Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля, утвержденное приказом Министерства финансов РФ от 25 декабря 2008 г. № 146н // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru>

Список литературы

1. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2006.
2. Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М., 1997.
3. «Альтернативный капитализм» или альтернатива капитализму? (Проблемы концептуализации современного развития) // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 7–8.
4. Американские буржуазные теории управления : критический анализ / под ред. Мильнера Б.З., Чижова Е.А. М., 1978.
5. Анисимов А., Крылов Г. Бюджетный процесс и бюджетный календарь // Хозяйство и право. 1995. № 10. С. 62–76.
6. Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. М. : Политиздат, 1975. С. 134.
7. Афанасьев В.Г. Управление // Философский энциклопедический словарь. М. : Политиздат, 1983.
8. Бокарев Ю.П. СССР и становление постиндустриального общества. 1970–1980-е годы. М. : Наука, 2007. URL: <http://istmat.info/node/47068> (дата обращения: 30 июля 2017 г.).
9. Бурганова Л.А. Теория управления : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2009.
10. Валовая Т.Д. Экономическая интеграция приобрела внутреннюю динамику. // Евразийский научный форум «Евразийская экономическая интеграция: становление и развитие». СПб., 2013. С. 42–47.

11. Волкова М. Интервью с Д. Медведевым «Нацпроекты в режиме ручного управления» // Российская газета. 13 февраля 2006 г. № 3995.
12. Големинов Ч. СЭВ: специализация и кооперирования производства. М., 1986.
13. Государственно-административная деятельность во втором десятилетии развития ООН : доклад Второго совещания экспертов (16–26 января 1971 г.). Нью-Йорк, 1971.
14. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М. : Юрист, 2006.
15. Дедов Д.И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательской деятельности. М., 2002.
16. Дмитриев М. (президент Центра стратегических разработок) В ожидании перспектив. Долгосрочное планирование и управление территориальным развитием в России все еще в зачаточном состоянии // Российская Газета. Бизнес. 10 ноября 2009 г. № 727.
17. Иванов Г. Правовое регулирование экономического и социального планирования // Плановое хозяйство. 1977. № 12. С. 26–36.
18. Иванов Е.А. Госплан СССР: попытка воплотить в жизнь великую мечту // Экономическая наука современной России. 2010. № 4. С. 115–130.
19. Иванова Е.М. Евразийская интеграция: путь от СНГ к ЕАЭС // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 6. С. 112–119.
20. Иванченко В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М. : Наука, 2009.
21. Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского союза. 2010. URL: <http://lib.sale/pravo-evropeyskoe/lektsii-istorii-pravu-evropeyskogo.html> (дата обращения: 30 июля 2017 г.).
22. Иоффе О.С. План и договор в социалистическом хозяйстве. М., 1971. С. 29.
23. Истомина Н.А. О практике составления первых сводных общегосударственных финансовых документов. // Финансы. 2010. № 4. С. 59–61.
24. История финансового законодательства России : учеб. пособие / отв. ред. И.В. Руковишникова. Серия: Экономика и управление. М. : ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д : Издательский центр «МарТ», 2003.
24. Калина Е.С. Проблемы государственного управления финансами в контексте административной реформы // Вестник Южно-

- Уральского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 38. С. 99–103.
25. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001.
 26. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международно-правовые аспекты ЕС и Таможенного союза : монография. М., 2012. С. 59–60.
 27. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М. : Эксмо, 2010.
 28. Косов В.В. О планировании социального и экономического развития России — платформа для консолидации общества. Выводы из опыта Госплана СССР // Экономическая наука современной России. 2013. № 3. С. 101–121.
 29. Кравцов А.К. План государственного производства. Воронеж, 1976.
 30. Кудряшова Е.В. Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 38–40.
 31. Кудряшова Е.В. Вопросы правового регулирования государственного планирования // Журнал российского права. 2009. № 10 (154). С. 51–57.
 32. Кудряшова Е.В. Государственное планирование: выбор путей правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20. С. 11–14.
 33. Кудряшова Е.В. Законопроектная деятельность в области государственного планирования : комментарий // Юридический мир. 2010. № 1. С. 46–49.
 34. Кудряшова Е.В. К вопросу о значении принципа плановости финансовой деятельности государства для науки финансового права и развития финансового законодательства // Финансовое право. 2011. № 8. С. 6–8.
 35. Кудряшова Е.В. Комплексная отрасль «экономическое право» в современной системе российского права // Налоги. 2011. № 6. С. 38–41.
 36. Кудряшова Е.В. Лекции по бюджетному праву : учеб. пособие. М., 2010. С. 55–56. URL: <http://ek-advocate.com/category/publications-for-professors-and-students/> (дата обращения: 1 октября 2017 г.).
 37. Кудряшова Е.В. Правовое регулирование государственного планирования в советский период // История государства и права. 2009. № 21. С. 23–25.
 38. Кудряшова Е.В. Принцип плановости финансовой деятельности государства и местного самоуправления в современной науке финан-

- сового права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2010. № 6 (293). С. 27–34.
39. Кудряшова Е.В. Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты) : монография. М., 2011. URL: <http://ek-advocate.com/category/publications-for-professors-and-students/> (дата обращения: 1 октября 2017 г.).
 40. Кудряшова Е.В. Принцип финансовой обеспеченности планирования в Российской Федерации. // Финансовое право. 2010. № 7. С. 11–14.
 41. Кудряшова Е.В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования). М., 2013. С. 56.
 42. Кудряшова Е.В. Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования // Налоги и финансовое право. 2014. № 7. С. 221–229.
 43. Кудряшова Е.В. Судебное правоприменение в сфере государственного финансового планирования // Закон. 2014. № 9. С. 176–180.
 44. Кудряшова Е.В. Управление игорным бизнесом с помощью планирования: проблема или решение // Юридический мир. 2009. № 10. С. 33–37.
 45. Кудряшова Е.В. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Долгий путь через эпохи // Право и государство: теория и практика. 2016. № 12 (144). С. 32–34.
 46. Кудряшова Е.В. Целеполагание как составляющая механизма правового регулирования государственного планирования финансов // Юрист. 2013. № 16. С. 37–41.
 47. Кудряшова Е.В. Цель государственного финансового планирования — актуальная проблема права и управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 54–59.
 48. Кудряшова Е.В. Центральный банк Российской Федерации в системе стратегического планирования России // Банковское право. 2017. № 1. С. 20–24.
 49. Кудряшова Е.В. Юридическая наука как составляющая социального регулирования государственного финансового планирования // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 3. С. 83–88.
 50. Кучеров И.И. Валютное право России. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2011.

51. Кучеров И.И. Правовые основы денежно-кредитной политики, цели и методы ее осуществления // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 5. С. 116–123.
52. Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. 2005. № 9. С. 3–12.
53. Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.
54. Леднева Ю., Черникова Е. Законы для блага экономики // Государственная служба. 2017. № 1(105). С. 27–29.
55. Липкин М.А. Европейская интеграция и советские экономические инициативы (1950-е — первая половина 1970-х годов): по новым материалам российских и зарубежных архивов // Новая и новейшая история. 2009. № 3. С. 55.
56. Мансуров Т.А. ЕврАзЭС — от экономического сотрудничества к единому экономическому пространству. М., 2011. С. 253.
57. Маршалова А.С. Система государственного и муниципального управления : учебное пособие. М. : Издательство «Омега-Л», 2009. С. 45.
58. Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности : дисс. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009.
59. Мещерякова О.М. Наднациональность в праве Европейского союза и проблема суверенитета : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.
60. Мишин А.А. Принцип разделения властей. М. : Наука, 1984. С. 146.
61. Ноздрачев А., Самощенко И. Актуальные вопросы законодательства о планировании. // Плановое хозяйство. № 12. 1977. С. 23.
62. Ноздрачев А.Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М., Экономика, 1982.
63. Орлик И.И. Центральнo-восточная Европа: от СЭВ до Евросоюза // Новая и новейшая история. 2009. № 2. С. 3–20.
64. Пазына Е.О. Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского союза : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
65. Паулова Ю. Ограничение экономических прав и свобод : теоретико-правовой анализ : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород., 2007. С. 9.
66. Поветкина Н.А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3–5.

67. Поветкина Н.А. Платежный баланс Российской Федерации: правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2771–2775.
68. Поветкина Н.А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 6 (234). С. 100–115.
69. Поветкина Н.А. Российская федерация как субъект бюджетного права : монография / под ред. Крохиной Ю.А. М., 2004.
70. Поветкина Н.А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1. С. 33–37.
71. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография. М. : ИЗИСП ; Юридическая фирма «Контакт», 2016.
72. Погорельская С. Лиссабонский договор: проблемы политической консолидации //Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 7. С. 40–54.
73. Покровская А.Б. Правовое положение Госплана СССР : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1982.
74. Попов А.А. Наш ответ европейскому объединению угля и стали: попытки кооперации стран СЭВ в сфере добычи угля и железной руды (1950-е годы) // Новый исторический вестник. 2016. № 3. С. 126–139.
75. Правовое регулирование экономических отношений: глобальное национальное и региональное / Н.Г. Доронина, Н.М. Казанцев, Н.Г. Семилютина. М. : Норма, 2017.
76. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : учеб. пособие / А. Черныш и др. М. : ПРИОР, 2000.
77. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник // Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЗАО «Издательство “Экономика”», 2008.
78. Радван М., Швейгль Й. Леднева Ю.В. Взаимосвязь экономики и финансового права на примере макропроденциального регулирования в банковской сфере Чешской Республики и Российской Федерации // Современное право. 2016. № 8. С. 128–134.
79. Райзберг Б.А. Состояние, цели, механизмы стратегического планирования российской экономики // Россия: тенденции и перспективы развития : ежегодник / отв. ред. Герасимов В.И. М., 2016. С. 56–60.

80. Сидорова Е. Евросоюз: общий бюджет после Лиссабона // Современная Европа. 2011. № 4. С. 109–123.
81. Систематизация хозяйственного законодательства. М., 1971. С. 187.
82. Скрыль Т.В. Стратегический характер влияния санкций в современной экономической системе // Евразийский союз ученых. 2014. № 7–5 (7). С. 8–10.
83. Совет экономической взаимопомощи // Большая советская энциклопедия. URL: <http://bse.sci-lib.com/article103809.html> (дата обращения: 30 июля 2017 г.).
84. Современное международное право. М., 1979.
85. Соколова Э.Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / под ред. Е.Ю. Грачевой. М. : ИД «Юриспруденция», 2007. С. 73.
86. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. Киев, 1978.
87. Талапина Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 96–101.
88. Талапина Э.В. Публичное право и экономика : курс лекций. М. : Волтерс Клувер, 2011.
89. Тимошенко А.И. План или стихия рынка? // ЭКО. 2007. № 1.
90. Токарева Е.В. «Открытый метод координации» — новая модель управления в ЕС // Вестник пермского университета. Серия: Политология. 2010. № 3. С. 110–121.
91. Тютин Ю.В. Процесс развития отрасли финансового права // Вестник Российской правовой академии. 2008. № 1. С. 48–52.
92. Управленческие процедуры. М. : Наука, 1988.
93. Финансовая безопасность и финансовый контроль / А.Ю. Федорова, Н.И. Дорожкина, О.Н. Чернышова. Тамбов, 2016.
94. Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник для магистратуры / Н.М. Артемов, А.А. Ситник, С.О. Шохин. М., 2015.
95. Формы экономического права / В.В. Ершов, Е.М. Ашмарина, В.Н. Корнев // Государство и право. 2017. № 1. С. 60–70.
96. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М. : Наука, 1988.
97. Худяков А.И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами // Правоведение. 1985. № 1. С. 65.

98. Цветков О.Н. От управления затратами к управлению результатами: информационно-аналитическая система управления реализацией стратегии социально-экономического развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 23–39.
99. Чеклина Т.Н. Особенности таможенных союзов развивающихся стран // Российский внешнеэкономический вестник. 2010. № 7. С. 60.
100. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2008. С. 24.
101. Шахрай С.М. Российский конституционализм: правовая доктрина и практическое воплощение // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2013. № 1. С. 15–23.
102. Шашкова А.В. Значение кодекса корпоративного управления Банка России 2014. // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 4 (37). С. 253–263.
103. Шашкова А.В. Корпоративное право России. М., 2009.
104. Шашкова А.В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании. М. : Юрист, 1999. № 4. С. 6–12.
105. Шашкова А.В. Предпринимательское право России. М., 2012.
106. Шейнин Э. СЭВ в оценках XXI века // Мир перемен. 2009. № 2. С. 185–189.
107. Шохин С.О. Вопросы финансового контроля в Бюджетном кодексе Российской Федерации // Финансы. 1997. № 10.
108. Шохин С.О. Институт независимого аудита и государственный финансовый контроль: основные направления взаимодействия // Аудиторские ведомости. 2004. № 7.
109. Шохин С.О. Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. 2013. № 19. С. 32–36.
110. Шохин С.О. План и рынок: тенденции развития законодательства // Юридический мир. 2017. № 3. С. 19–22.
111. Шохин С.О. Правовое обеспечение государственно-частного партнерства с участием малого и среднего бизнеса // Юридический мир. 2013. № 12. С. 40–42.
112. Шохин С.О. Правовые механизмы влияния на баланс элементов финансовой системы // Вопросы экономики и права. 2016. № 39. С. 16–18.
113. Шохин С.О. Правовые проблемы финансирования федеральный целевых программ // Юридический мир. 2014. № 1. С. 51–55.

114. Шохин С.О. Тенденции изменения правового регулирования публичных и частных финансов: кризисный тренд // Финансовое право. 2016. № 5. С. 21–23.
115. Шохин С.О. Тенденции развития финансового права истоки и современность // Финансовое право. 2003. № 2. С. 5–8.
116. Шохин С.О. Финансовое право — время перемен // Финансовое право. 2014. № 2. С. 3–5.
117. Штобер Р. Хозяйственно-административное право: основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / пер. с нем. М. : Волтерс Клувер, 2008.
118. Юридическая техника : учеб. пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ / под ред. Хабриевой Т.Я. и Власенко Н.А. М. : Эксмо, 2009. С. 10–11.
119. Ячевская С.В. Генезис и эволюция управления финансами в России. // Право и управление XXI век. 2009. № 3. С. 56–59.
120. Ячевская С.В. Министерство финансов Российской Федерации в системе государственного управления публичными финансами : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
121. Armstrong K. The Charter of EU and Governance: from “Community method” to New Models of Governance // Current Legal Problems 2011. Vol. 64. № 1. P. 179–214.
122. Barnes J. Towards a third generation of administrative procedure // Rose-Ackerman S., Lindseh P.L. Comparative Administrative Law. Northampton : Edward Elgar Publishing Inc., 2010. P. 336–356.
123. Delener N. Strategic planning and multinational trading blocks. Westport : Quorum books, 1999. P. 8.
124. Dull M. Why PART? The institutional politics of Presidential Budget Reform // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. Vol. 16. № 2. P. 187–215.
125. Halfman W. Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus // Lentsch J. Weingart P. Scientific Advice to Policy Making: International Comparison. Opladen : Verlag Barbara Bdrich, 2009.
126. Kudryashova E. Budgetary Institutions in the Context of Budget Reform in Russia // Kutafin University Law Review. 2016. Vol. 2. № 2 (6). С. 347–357. URL: http://kulawr.ru/articles/article_102703.html?issue=kulawr-2-2016 (дата обращения: 1 октября 2017 г.).
127. Kudryashova E. State Planning and Budgeting in the Russian Federation // Developments in Strategic and Public Management: Studies

- in the US and Europe (Governance and Public Management). Edited by Paul Joyce, John Bryson, Marc Holzer. London : Palgrave Macmillan, 2014. P. 197–207.
128. Kudryashova E. The problem of transparency of state planning in the Russian Federation // Russian law: theory and practice. 2010. № 1. P. 26–41. URL: <http://ek-advocate.com/category/publications-for-professors-and-students/> (дата обращения: 1 октября 2017 г.).
 129. Law of administrative procedure of the European Union. Brussels : European Added Value, 2012.
 130. Mehde V. Governance, Administrative Science, and the Paradoxes of New Public Management // Public policy and Administration. Vol. 21. № 4. P. 60–81.
 131. OECD Government of the Future. Paris : OECD, 2000.
 132. Performance budgeting in OECD countries. Paris : OECD, 2007.
 133. Schanetzky Tim. Die grosse ernüchterung. Witschaftspolitick, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982. Berlin : Akademie Verlag GmbH, 2007.
 134. Shadikhodjaev S. Trade integration in the CIS region: a thorny path towards a customs union // Journal of International Economic Law. 2009. Vol. 12 № 3. P. 555–578.
 135. Shashkova A.V. Financial & Legal aspects of doing business in Russia. M., 2011.
 136. Shick A. Crisis budgeting // OECD Journal on budgeting. 2009. № 3. P. 1–14.
 137. Szyszczak E. Experimental governance: The Open Method of Coordination // European Law Journal. Vol. 12. № 4. P. 486–502.
 138. The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions / J.M. Bryson, F.S. Berry, K. Yang // The American Review of Public Administration. 2010. Vol. 40. № 5. P. 495–521.
 139. Ugboro I.O. Strategic Planning as an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence From Public Transit Organizations. Administration & Society. 2011. Vol. 43. № 1. P. 87–123.
 140. Wood S. Why “indicative planning” failed: british industry and the formation of National economic development (counsil 1960-64) // Twentieth century british history. 2000. Vol. 11. № 4. P. 431–459.

**Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ
«О стратегическом планировании
в Российской Федерации»**

Глава 1. Общие положения

**Статья 1. Предмет регулирования настоящего
Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

2. Стратегическое планирование в Российской Федерации (далее — стратегическое планирование) осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.

3. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

4. В части стратегического планирования в сферах обеспечения национальной обороны, государственной и общественной безопасности настоящий Федеральный закон применяется с учетом законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в этих сферах.

5. Действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения в сфере стратегического планирования, осуществляемого на территории Российской Федерации, территориях, находящихся под

юрисдикцией Российской Федерации или используемых на основании международных договоров Российской Федерации, включая морские пространства.

Статья 2. Правовое регулирование стратегического планирования

Правовое регулирование стратегического планирования основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) **стратегическое планирование** — 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;

2) **государственное управление** — деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

3) **муниципальное управление** — деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития;

4) **целеполагание** — определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

5) **прогнозирование** — 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;

6) **планирование** — 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;

7) **программирование** — 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;

8) **мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования** — 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;

9) **система стратегического планирования** — 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;

10) **документ стратегического планирования** — 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;

11) **корректировка документа стратегического планирования** — изменение документа стратегического планирования без изменения периода, на который разрабатывался этот документ стратегического планирования;

12) **методическое обеспечение стратегического планирования** — разработка и утверждение требований и рекомендаций по разработке и корректировке документов стратегического планирования;

13) **цель социально-экономического развития** — состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями;

14) **задача социально-экономического развития** — комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития;

15) **результат социально-экономического развития** — фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями;

16) **очередной год** — год, следующий за текущим годом;

17) **отчетный год** — календарный год с 1 января по 31 декабря включительно, предшествующий текущему году;

18) **отчетный период** — отчетный год и два года, предшествующие отчетному году;

19) **среднесрочный период** — период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно;

20) **долгосрочный период** — период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет;

21) **стратегический прогноз Российской Федерации** — документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о стратегических рисках социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности Российской Федерации;

22) **прогноз научно-технологического развития Российской Федерации** — документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах научно-технологического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на долгосрочный период;

23) **прогноз социально-экономического развития Российской Федерации** — документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о внешних и внутренних условиях, направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный или долгосрочный период;

24) **стратегия социально-экономического развития Российской Федерации** — документ стратегического планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации;

25) **документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации** — утверждаемые (одобряемые) Президентом Российской Федерации документы стратегического планирования, определяющие стратегические приоритеты, цели и меры внутренней и внешней политики, характеризующие состояние национальной безопасности Российской Федерации;

26) **стратегия пространственного развития Российской Федерации** — документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации;

27) **отраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации** — документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования;

28) **план деятельности федерального органа исполнительной власти** — документ стратегического планирования, содержащий цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные

результаты деятельности федерального органа исполнительной власти на среднесрочный период и предусматривающий в рамках установленных полномочий федерального органа исполнительной власти обеспечение реализации документов стратегического планирования;

29) **стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации** — документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

30) **прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации** — документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный или долгосрочный период;

31) **государственная программа Российской Федерации** — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям 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 обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

32) **государственная программа субъекта Российской Федерации** — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

33) **стратегия социально-экономического развития муниципального образования** — документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период;

34) **прогноз социально-экономического развития муниципального образования** — документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

35) **муниципальная программа** — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования;

36) **макрорегион** — часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования.

Глава 2. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования

Статья 4. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования относятся:

1) установление принципов организации и функционирования системы стратегического планирования;

2) определение порядка осуществления стратегического планирования;

3) определение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также способов и источников ресурсного обеспечения их достижения;

4) формирование комплекса мероприятий, направленных на достижение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития Российской Федерации, решение задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

5) установление общих требований к содержанию документов стратегического планирования, к последовательности и порядку их разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения (одобрения);

6) установление порядка координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной

власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования;

7) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач;

8) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

9) методическое обеспечение стратегического планирования;

10) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) федеральными органами государственной власти;

11) иные полномочия в сфере стратегического планирования, отнесенные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

Статья 5. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение в пределах полномочий субъектов Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации;

2) установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом положений настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

3) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов Российской Федерации;

4) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

5) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации;

6) установление порядка осуществления стратегического планирования в субъектах Российской Федерации в соответствии с нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона;

7) участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации;

8) иные полномочия в сфере стратегического планирования, отнесенные в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 6. Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Глава 3. Система стратегического планирования

Статья 7. Принципы стратегического планирования

1. Организация и функционирование 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, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе.

2. Принцип единства и целостности означает единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования.

3. Принцип разграничения полномочий означает осуществление установленных законодательством Российской Федерации полномочий органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также пути достижения этих целей и решения этих задач.

4. Принцип преемственности и непрерывности означает, что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учетом этапов реализации документов стратегического планирования.

5. Принцип сбалансированности системы стратегического планирования означает согласованность и сбалансированность документов

стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

6. Принцип результативности и эффективности стратегического планирования означает, что выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования.

7. Принцип ответственности участников стратегического планирования 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.

8. Принцип прозрачности (открытости) стратегического планирования означает, что документы стратегического планирования, за исключением документов или их отдельных положений, в которых содержится информация, относящаяся к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, подлежат официальному опубликованию.

9. Принцип реалистичности означает, что при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков.

10. Принцип ресурсной обеспеченности означает, что при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования.

11. Принцип измеряемости целей означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования.

12. Принцип соответствия показателей целям означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

13. Программно-целевой принцип означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимосвязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

Статья 8. Задачи стратегического планирования

Основными задачами стратегического планирования являются:

1) координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики;

2) определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

3) определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

4) выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики Российской Федерации, субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов;

5) формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

6) определение ресурсов для достижения целей и решения задач социально-экономической политики и социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

7) координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;

8) организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

9) научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение стратегического планирования;

10) создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования.

Статья 9. Участники стратегического планирования

1. Участниками стратегического планирования на федеральном уровне являются:

- 1) Президент Российской Федерации;
- 2) Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума);
- 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, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона.

2. Участниками стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации являются:

1) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

3) высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации;

5) контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации;

6) иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона.

3. Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

Статья 10. Полномочия участников стратегического планирования

1. Президент Российской Федерации:

1) осуществляет руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования;

2) определяет и уточняет направления, цели и приоритеты социально-экономической политики, цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

3) определяет направления достижения стратегических целей и важнейшие задачи, подлежащие решению;

4) определяет цели и задачи стратегического управления в Российской Федерации;

5) утверждает (одобряет) документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и по другим вопросам, находящимся в ведении Президента Российской Федерации, определяет порядок их разработки и корректировки;

6) определяет порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Президента Российской Федерации;

7) принимает иные решения в сфере стратегического планирования.

2. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации осуществляют законодательное регулирование в сфере стратегического планирования, полномочия в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» и проводят обсуждение стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

3. Правительство Российской Федерации:

1) определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, и утверждает (одобряет) такие документы;

2) обеспечивает в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации согласование разрабатываемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации документов стратегического планирования, в частности стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации;

3) определяет цели, задачи и показатели деятельности федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации;

4) определяет порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, а также порядок подготовки отчетов (докладов) о реализации документов стратегического планирования;

5) обеспечивает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации;

6) обеспечивает методическое обеспечение стратегического планирования;

7) определяет последовательность разработки и взаимоувязку документов стратегического планирования и содержащихся в них показателей, а также порядок формирования системы целевых пока-

зателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации для разработки документов стратегического планирования;

8) определяет порядок ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования, в том числе порядок регистрации документов стратегического планирования в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования;

9) осуществляет контроль за соблюдением нормативных и методических требований к документам стратегического планирования Российской Федерации, включая требования к последовательности и порядку их разработки и корректировки;

10) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

4. Совет Безопасности Российской Федерации:

1) осуществляет стратегическое планирование в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности», Положением о Совете Безопасности Российской Федерации;

2) осуществляет иные функции в сфере стратегического планирования в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

5. Счетная палата Российской Федерации:

1) осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;

2) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

6. Центральный банк Российской Федерации:

1) осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

2) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

7. Федеральные органы исполнительной власти:

1) разрабатывают документы стратегического планирования на федеральном уровне, осуществляют координацию и методическое

обеспечение стратегического планирования в отдельных сферах государственного управления в соответствии с настоящим Федеральным законом и нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона;

2) разрабатывают планы деятельности федеральных органов исполнительной власти и утверждают отчеты об их реализации;

3) осуществляют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне;

4) осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с настоящим Федеральным законом и нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона.

8. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

1) участвует в обеспечении реализации единой государственной политики в сфере стратегического планирования, организует разработку проектов нормативных правовых актов в указанной сфере и осуществляет методическое обеспечение стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации;

2) определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и утверждает (одобряет) такие документы;

3) определяет порядок методического обеспечения стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации;

4) определяет последовательность разработки и взаимосвязку документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации и содержащихся в них показателей, а также порядок формирования системы целевых показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для разработки документов стратегического планирования;

5) определяет цели, задачи и показатели деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

6) обеспечивает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации;

7) осуществляет мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

8) определяет порядок подготовки отчетов (докладов) о реализации документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации;

9) осуществляет контроль за соблюдением нормативных и методических требований к документам стратегического планирования субъекта Российской Федерации, включая требования к последовательности и порядку их разработки и корректировки;

10) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

9. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации:

1) разрабатывают документы стратегического планирования субъекта Российской Федерации, обеспечивают координацию разработки и корректировки документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона;

2) осуществляют мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации;

3) осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с настоящим Федеральным законом и нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона.

10. Органы местного самоуправления осуществляют полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии со статьей 6 настоящего Федерального закона.

Статья 11. Документы стратегического планирования

1. Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований.

2. Координация разработки и реализации документов стратегического планирования осуществляется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по вопросам, находящимся в их ведении.

3. К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся:

1) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, к которым относятся:

а) ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;

б) стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;

в) стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, к которым относятся:

а) отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;

б) стратегия пространственного развития Российской Федерации;

в) стратегии социально-экономического развития макрорегионов;

3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:

а) прогноз научно-технологического развития Российской Федерации;

б) стратегический прогноз Российской Федерации;

в) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;

г) бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;

д) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;

4) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:

а) основные направления деятельности Правительства Российской Федерации;

б) государственные программы Российской Федерации;

в) государственная программа вооружения;

г) схемы территориального планирования Российской Федерации;

д) планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

4. К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации, относятся:

1) документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания, — стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:

а) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

б) бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

в) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;

3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:

а) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

б) государственные программы субъекта Российской Федерации;

в) схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

5. К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;

2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;

5) муниципальная программа.

6. В соответствии с требованиями к порядку разработки, утверждения (одобрения) и содержанию документов стратегического планирования, установленными настоящим Федеральным законом, последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования и их содержание определяются:

1) на федеральном уровне Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации согласно их компетенции;

2) на уровне субъекта Российской Федерации органами государственной власти субъекта Российской Федерации, определенными в соответствии с настоящим Федеральным законом и законодательством субъекта Российской Федерации;

3) на уровне муниципального образования органами местного самоуправления, определенными в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами.

7. К разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

Статья 12. Государственная регистрация документов стратегического планирования

1. Документы стратегического планирования подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования в порядке и сроки, установленные Правительством Российской Федерации, с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

2. Федеральный государственный реестр документов стратегического планирования создается федеральным органом исполнительной власти, определяемым Правительством Российской Федерации, в порядке и сроки, установленные Правительством Российской Федерации.

3. Руководители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления несут ответственность за достоверность и своевременность представления информации для государственной регистрации документов стратегического планирования.

Статья 13. Общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования

1. Проекты документов стратегического планирования выносятся на общественное обсуждение с учетом требований законодательства Российской Федерации, в том числе законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

2. Форма, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования определяются согласно полномочиям Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления.

3. Замечания и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования, должны

быть рассмотрены федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, ответственными за разработку документа стратегического планирования.

4. В целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования их проекты подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее — сеть «Интернет»).

Статья 14. Информационное обеспечение стратегического планирования

1. В целях информационного обеспечения стратегического планирования создается обеспечивающая формирование и обработку данных федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления.

2. Федеральная информационная система стратегического планирования используется в целях:

1) государственной регистрации документов стратегического планирования;

2) ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования;

3) мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

4) мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

5) мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования;

6) доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием единой системы идентификации и аутентификации;

7) разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования;

8) информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.

3. Порядок функционирования федеральной информационной системы стратегического планирования, требования к технологическим и лингвистическим средствам, в том числе требования к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации, и порядок информационного взаимодействия федеральной информационной системы стратегического планирования с иными информационными системами устанавливаются Правительством Российской Федерации.

4. Оператора федеральной информационной системы стратегического планирования определяет Правительство Российской Федерации.

5. Оператор федеральной информационной системы стратегического планирования осуществляет ее создание, эксплуатацию и совершенствование в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

6. Требования к пользователям федеральной информационной системы стратегического планирования, обладателям информации, содержащейся в ней, эксплуатации и ведению данной системы устанавливаются Правительством Российской Федерации с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

Глава 4. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на федеральном уровне

Статья 15. Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации

1. Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования.

2. Во исполнение ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации издает указы, в которых определяются стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направления достижения указанных целей и решения важнейших задач в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также документы стратегического планирования, подлежащие разработке.

Статья 16. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации

1. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается каждые шесть лет на период, не превышающий периода, на 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.

2. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

3. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается и корректируется на основе ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, содержащих основные направления и цели социально-экономической политики Российской Федерации, социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, приоритеты и цели регионального развития Российской Федерации, с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и бюджетно-прогноза Российской Федерации на долгосрочный период.

4. Порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации.

5. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-

правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

6. Корректировка стратегии социально-экономического развития Российской Федерации осуществляется по решению Правительства Российской Федерации.

7. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации содержит:

1) оценку текущей социально-экономической ситуации и степени достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

2) определение целей социально-экономического развития Российской Федерации и целевых показателей на долгосрочный период, а также условий, факторов их достижения и ограничений и рисков при их достижении с учетом задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

3) определение основных приоритетов и задач социально-экономической политики на долгосрочный период, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

4) приоритеты и направления регионального развития Российской Федерации;

5) оценку позиций Российской Федерации в мировой экономике и их изменения на долгосрочный период;

6) обоснование основных реформ и программ, необходимых для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

7) основные направления, мероприятия и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации;

8) иные положения, определенные Правительством Российской Федерации.

8. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации.

Статья 17. Документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

1. Документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, требования к их содержанию, порядок их разработки, экспертизы и корректировки, критерии и показатели состояния национальной безопасности Российской Федерации, порядок мониторинга и контроля реализации указанных документов и оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации определяются Президентом Российской Федерации.

2. Документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации по предложению Совета Безопасности Российской Федерации утверждаются (одобряются) Президентом Российской Федерации.

3. Независимая экспертиза документов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, с учетом ограничений, предусмотренных законодательством Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

4. Оценка состояния национальной безопасности Российской Федерации и контроль реализации документов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации осуществляются Советом Безопасности Российской Федерации.

Статья 18. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации

1. **Стратегия национальной безопасности Российской Федерации** — документ в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, который разрабатывается Советом Безопасности Российской Федерации совместно с другими участниками стратегического планирования с учетом стратегического прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, не превышающий периода, на который разработан стратегический прогноз Российской Федерации, и корректируется каждые шесть лет.

2. Совет Безопасности Российской Федерации осуществляет разработку и корректировку критериев и показателей обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

3. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации:

1) содержит приоритеты, цели и меры в области внутренней и внешней политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

2) содержит оценку текущего состояния национальной безопасности Российской Федерации и оценку угроз национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период;

3) определяет национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

4) определяет цели и задачи обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в различных областях и сферах развития Российской Федерации и соответствующие направления деятельности по противодействию угрозам национальной безопасности Российской Федерации;

5) определяет организационные, нормативные правовые и информационные основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

6) содержит основные показатели состояния национальной безопасности Российской Федерации;

7) содержит иные положения, определенные Президентом Российской Федерации.

4. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации является базовым документом в области планирования развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором определяются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений в целях защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

5. Концептуальные положения в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации основываются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости стратегии национальной безопасности Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

6. Совет Безопасности Российской Федерации обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

7. Порядок разработки и корректировки стратегии национальной безопасности Российской Федерации определяется Президентом Российской Федерации.

8. Порядок мониторинга реализации стратегии национальной безопасности Российской Федерации и достижения показателей состояния национальной безопасности Российской Федерации определяется Президентом Российской Федерации.

Глава 5. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне

Статья 19. Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации

1. Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации разрабатываются на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в соответствии с их компетенцией федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии национальной безопасности Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации с учетом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации, стратегического прогноза Российской Федерации, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

2. Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации являются документами, определяющими развитие определенной сферы или отрасли экономики, а также могут быть основой для разработки государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования Российской Федерации, а также плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием.

3. Корректировка отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации осуществляется по решению

Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

4. К отраслевым документам стратегического планирования Российской Федерации относятся:

- 1) отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления;
- 2) стратегии отдельных сфер социально-экономического развития;
- 3) иные документы стратегического планирования, которые соответствуют требованиям настоящей статьи и решение о разработке которых принято Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

5. Для совокупности отраслей социально-экономического развития или сфер государственного управления разрабатываются межотраслевые стратегии.

6. В топливно-энергетических и транспортных отраслях разрабатываются генеральные схемы, детализирующие отраслевые и межотраслевые стратегии.

7. Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации содержат:

- 1) оценку состояния соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации;
- 2) показатели развития соответствующей сферы социально-экономического развития по одному или нескольким вариантам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- 3) приоритеты, цели, задачи и показатели государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

8. По решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в соответствии с их компетенцией отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации могут содержать:

- 1) сроки и этапы проведения мероприятий, предусмотренных отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации;

2) ожидаемые результаты проведения мероприятий, предусмотренных отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации;

3) план мероприятий на среднесрочный период, в том числе обоснование состава и содержания государственных программ Российской Федерации в соответствующей сфере или отрасли экономики;

4) иные положения.

9. Федеральный орган исполнительной власти, определенный Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации ответственным за разработку и корректировку отраслевого документа стратегического планирования Российской Федерации, обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки соответствующего отраслевого документа стратегического планирования Российской Федерации.

10. Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации утверждаются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с их компетенцией в течение года с даты утверждения стратегии национальной безопасности Российской Федерации или стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

11. Порядок разработки и корректировки отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации определяется Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

Статья 20. Стратегия пространственного развития Российской Федерации

1. Стратегия пространственного развития Российской Федерации разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии национальной безопасности Российской Федерации, определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению.

2. Стратегия пространственного развития Российской Федерации разрабатывается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-

экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

3. Стратегия пространственного развития Российской Федерации разрабатывается на основании решения Правительства Российской Федерации и учитывается при разработке и корректировке схем территориального планирования Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, государственных программ Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, иных документов стратегического планирования и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, в целях реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

4. Стратегия пространственного развития Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

5. Содержание, состав, порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации определяются Правительством Российской Федерации.

6. По поручению Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации разрабатывает основы государственной политики регионального развития Российской Федерации, являющиеся основой для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации утверждаются Президентом Российской Федерации.

Статья 21. Стратегии социально-экономического развития макрорегионов

1. Стратегии социально-экономического развития макрорегионов разрабатываются на долгосрочный период по решению Правительства Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муници-

пальных образований, совместно с другими участниками стратегического планирования.

2. Стратегии социально-экономического развития макрорегионов разрабатываются и корректируются в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных стратегией пространственного развития Российской Федерации, отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации, стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, генеральными схемами, плановыми и программно-целевыми документами государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием, в соответствии с положениями, определенными стратегией национальной безопасности Российской Федерации, стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, а также на основе данных прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

3. Стратегии социально-экономического развития макрорегионов могут быть основанием для принятия решения о разработке государственных программ Российской Федерации, сформированных по территориальному принципу для соответствующих макрорегионов, в целях реализации указанных стратегий.

4. Стратегии социально-экономического развития макрорегионов учитываются при разработке и корректировке государственных программ Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и иных документов стратегического планирования.

5. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов.

6. Правительство Российской Федерации обеспечивает согласованность и сбалансированность стратегий социально-экономического развития макрорегионов и стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах соответствующего макрорегиона, в целях осуществления полномочий органов

государственной власти Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

7. Стратегии социально-экономического развития макрорегионов утверждаются Правительством Российской Федерации.

8. Содержание, состав, порядок разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов определяются Правительством Российской Федерации.

Глава 6. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на федеральном уровне

Статья 22. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации

1. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации разрабатывается на основе решений Президента Российской Федерации каждые шесть лет на двенадцать и более лет федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, с учетом приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, перечня критических технологий Российской Федерации и на основе данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Российской академией наук.

2. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации содержит:

1) оценку достигнутого уровня и возможностей научно-технологического развития Российской Федерации в сопоставлении с мировыми тенденциями;

2) анализ и прогноз внешних условий и тенденций научно-технологического развития Российской Федерации;

3) анализ макроэкономических, структурных и институциональных факторов научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период;

4) прогноз технологического развития секторов (отраслей) экономики, в том числе по субъектам Российской Федерации;

5) направления научно-технологического развития Российской Федерации и основные направления совершенствования научно-технической политики;

6) иные положения, определенные Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

3. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки прогноза научно-технологического развития Российской Федерации.

4. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

5. Порядок разработки и корректировки прогноза научно-технологического развития Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации.

Статья 23. Стратегический прогноз Российской Федерации

1. Стратегический прогноз Российской Федерации разрабатывается по поручению Президента Российской Федерации на двенадцать и более лет Правительством Российской Федерации с учетом данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Российской академией наук. Корректировка стратегического прогноза Российской Федерации осуществляется каждые шесть лет.

2. Стратегический прогноз Российской Федерации содержит:

1) оценку рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности Российской Федерации;

2) поэтапные прогнозные оценки вероятного состояния социально-экономического потенциала и национальной безопасности Российской Федерации;

3) оптимальный сценарий преодоления рисков и угроз с учетом решения задач национальной безопасности Российской Федерации;

4) оценку конкурентных позиций Российской Федерации в мировом сообществе;

5) иные положения по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

3. Правительство Российской Федерации обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки стратегического прогноза Российской Федерации.

4. Стратегический прогноз Российской Федерации рассматривается Советом Безопасности Российской Федерации.

5. Порядок разработки, корректировки и утверждения (одобрения) стратегического прогноза Российской Федерации определяется Президентом Российской Федерации.

Статья 24. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период

1. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, с учетом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и стратегического прогноза Российской Федерации на основе данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и другими участниками стратегического планирования. Корректировка прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период осуществляется в соответствии с решением Правительства Российской Федерации с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.

2. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период содержит:

1) оценку достигнутого уровня социально-экономического развития Российской Федерации;

2) определение вариантов внутренних условий и характеристик социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;

3) определение вариантов внешних условий социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, основные показатели развития мировой экономики, включая прогноз мировых цен на отдельные сырьевые ресурсы;

4) оценку макроэкономического эффекта от реализации государственных программ Российской Федерации, отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и планируемых институциональных преобразований;

5) показатели вариантов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и других вариантов, учитывающих изменение внешних и внутренних условий развития;

6) направления и основные показатели социально-экономического развития, балансы по основным видам экономической деятельности и институциональным секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на долгосрочный период с учетом проведения мероприятий, содержащихся в государственных программах Российской Федерации;

7) основные показатели регионального развития на долгосрочный период;

8) иные положения, определенные Правительством Российской Федерации.

3. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается на вариативной основе.

4. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

5. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период утверждается Правительством Российской Федерации.

6. Порядок разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период определяется Правительством Российской Федерации.

Статья 25. Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период

Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Статья 26. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период

1. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается ежегодно федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, на основе анализа внешних и внутренних условий социально-экономического развития Российской Федерации с учетом основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, а также на основе данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и другими участниками стратегического планирования.

2. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период содержит:

1) оценку достигнутого уровня социально-экономического развития Российской Федерации;

2) характеристику условий социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;

3) основные показатели развития мировой экономики на среднесрочный период, включая прогноз мировых цен на отдельные сырьевые ресурсы;

4) оценку факторов и ограничений социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;

5) показатели одного или нескольких вариантов социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;

6) направления и основные показатели социально-экономического развития, балансы по основным видам экономической деятельности и институциональным секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на среднесрочный период с учетом проведения мероприятий, содержащихся в государственных программах Российской Федерации;

7) основные направления регионального развития на среднесрочный период;

8) иные показатели, определенные Правительством Российской Федерации.

3. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается на вариативной основе.

4. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается в целом по Российской Федерации.

Федерации, по видам экономической деятельности, а также по субъектам Российской Федерации.

5. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.

6. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период одобряется Правительством Российской Федерации и учитывается при корректировке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

7. Порядок разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период определяется Правительством Российской Федерации.

Глава 7. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования на федеральном уровне

Статья 27. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации

1. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации определяются Председателем Правительства Российской Федерации.

2. Содержание, порядок разработки и корректировки основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации определяются Правительством Российской Федерации.

3. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации.

4. Подготовка и разработка основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации осуществляются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, на шесть лет с учетом положений ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

Федерации, стратегии национальной безопасности Российской Федерации и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный периоды.

5. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Статья 28. Государственные программы Российской Федерации

1. Государственные программы Российской Федерации разрабатываются федеральными органами исполнительной власти для достижения 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.

2. Государственные программы Российской Федерации разрабатываются на период, определяемый Правительством Российской Федерации.

3. Государственные программы Российской Федерации включают в себя подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти Российской Федерации.

4. Перечень государственных программ Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации. Формирование перечня государственных программ Российской Федерации осуществляется исходя из стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и с учетом основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

5. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки государственных программ Российской Федерации.

6. Государственные программы Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

7. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации.

8. Положения настоящей статьи не распространяются на государственную программу вооружения.

Статья 29. Государственная программа вооружения

1. Государственная программа вооружения утверждается Президентом Российской Федерации.

2. Порядок разработки, утверждения и реализации государственной программы вооружения определяется Президентом Российской Федерации.

Статья 30. Схемы территориального планирования Российской Федерации

Схемы территориального планирования Российской Федерации разрабатываются в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и основываются на основных положениях стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации, стратегиях социально-экономического развития макрорегионов, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации с учетом требований, определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами.

Статья 31. План деятельности федерального органа исполнительной власти

1. План деятельности федерального органа исполнительной власти разрабатывается на шесть лет с учетом основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации в целях организации деятельности федерального органа исполнительной власти по реализации документов стратегического планирования, по которым данный федеральный орган исполнительной власти является ответственным исполнителем или соисполнителем, и содержит цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности федерального органа исполнительной власти.

2. Разработку планов деятельности федеральных органов исполнительной власти осуществляют федеральные министерства, а также федеральные агентства и федеральные службы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации. Федеральные министерства разрабатывают планы с учетом планов подведомственных им федеральных агентств и федеральных служб.

3. Порядок разработки, корректировки и структура плана деятельности федерального органа исполнительной власти определяются Правительством Российской Федерации.

4. План деятельности федерального органа исполнительной власти утверждается руководителем федерального органа исполнительной власти.

Глава 8. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на уровне субъекта Российской Федерации

Статья 32. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации

1. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, в целях определения приоритетов, целей и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации.

2. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на основе законов субъекта Российской Федерации, актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с учетом других документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации.

3. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации содержит:

1) оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

- 2) приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации;
- 3) показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии;
- 4) ожидаемые результаты реализации стратегии;
- 5) оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;
- 6) информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии;
- 7) иные положения, определяемые законами субъекта Российской Федерации.

4. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации является основой для разработки государственных программ субъекта Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

5. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, осуществляет методическое обеспечение разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

6. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

7. Порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации определяется законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

8. Порядок согласования стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми)

органами государственной власти Российской Федерации, определяется Правительством Российской Федерации.

9. В соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации.

10. Координация и методическое обеспечение разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации осуществляются в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

Глава 9. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на уровне субъекта Российской Федерации

Статья 33. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период

1. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период с учетом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и данных, представляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

2. Корректировка прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период осуществляется в соответствии с решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период.

3. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается на вариативной основе.

4. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период содержит:

1) оценку достигнутого уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

2) определение вариантов внутренних условий и характеристик социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;

3) оценку факторов и ограничений экономического роста субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

4) направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и целевые показатели одного или нескольких вариантов прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, включая количественные показатели и качественные характеристики социально-экономического развития;

5) основные параметры государственных программ субъекта Российской Федерации;

6) основные показатели развития по отдельным видам экономической деятельности, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на долгосрочный период с учетом проведения мероприятий, предусмотренных государственными программами субъекта Российской Федерации;

7) иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. Разработка и корректировка прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период осуществляются при методическом содействии федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития.

6. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

7. Порядок разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 34. Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период

Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Статья 35. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период

1. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается ежегодно на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации с учетом основных направлений бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации.

2. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается на вариативной основе.

3. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период содержит:

1) оценку достигнутого уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

2) оценку факторов и ограничений экономического роста субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;

3) направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и целевые показатели одного или нескольких вариантов прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период, включая количественные показатели и качественные характеристики социально-экономического развития;

4) основные параметры государственных программ субъекта Российской Федерации;

5) иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Разработка и корректировка прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период осуществляются при методическом содействии федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулиро-

ванию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития.

5. Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период одобряется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и учитывается при корректировке прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период.

6. Порядок разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Глава 10. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования на уровне субъекта Российской Федерации

Статья 36. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации

1. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается на основе положений стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на период реализации стратегии с учетом основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

2. Корректировка плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации осуществляется по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации содержит:

1) этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования: три года (для первого этапа реализации стратегии и текущего периода бюджетного планирования) и три — шесть лет (для последующих этапов и периодов);

2) цели и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;

3) показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии;

4) комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, указанных в стратегии;

5) иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Разработка и корректировка плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации осуществляются при методическом содействии федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

5. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 37. Государственные программы субъекта Российской Федерации

1. Государственные программы субъекта Российской Федерации разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенными стратегией социально-экономического развития субъекта Российской Федерации с учетом отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов, на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Перечень государственных программ субъекта Российской Федерации и порядок их разработки, реализации и оценки их эффективности утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. В случае, если на федеральном уровне утверждена и реализуется государственная программа Российской Федерации, направленная на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения Россий-

ской Федерации и субъектов Российской Федерации, может быть разработана аналогичная государственная программа субъекта Российской Федерации.

4. Государственные программы субъекта Российской Федерации утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Статья 38. Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации

Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации разрабатывается в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и основывается на положениях стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов и отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации с учетом требований, определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации и схемами территориального планирования Российской Федерации.

Глава 11. Стратегическое планирование на уровне муниципального образования

Статья 39. Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования

1. Документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

2. По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Глава 12. Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования

Статья 40. Цель и задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования

1. Целью мониторинга реализации документов стратегического планирования является повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования, осуществляемого на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования, а также повышение эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

2. Основными задачами мониторинга реализации документов стратегического планирования являются:

1) сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и об обеспечении национальной безопасности Российской Федерации;

2) оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

3) оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления;

4) оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

5) оценка соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации документов стратегического планирования и ресурсов, необходимых для их реализации;

6) оценка уровня социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных обра-

зований и состояния национальной безопасности Российской Федерации, проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их предотвращению;

7) разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.

3. Основным документом, в котором отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, является ежегодный доклад Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Президенту Российской Федерации о состоянии национальной безопасности Российской Федерации и мерах по ее укреплению. Порядок разработки данного доклада определяется Президентом Российской Федерации.

4. Документами, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации, являются:

1) на федеральном уровне ежегодный отчет Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и доклады о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти;

2) на уровне субъекта Российской Федерации ежегодный отчет высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации;

3) на уровне муниципального образования ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ.

5. Порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования и подготовки документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования, определяется:

1) на федеральном уровне нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в соответствии с их компетенцией;

2) на уровне субъекта Российской Федерации законодательством субъекта Российской Федерации;

3) на уровне муниципального образования муниципальными нормативными правовыми актами.

6. Документы, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования, подлежат размещению на официальных сайтах органов, ответственных за разработку документов стратегического планирования, и общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в сети «Интернет», за исключением сведений, отнесенных к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

Статья 41. Задачи контроля реализации документов стратегического планирования

1. Основными задачами контроля реализации документов стратегического планирования являются:

1) сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

2) оценка качества документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования;

3) оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования;

4) оценка достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

5) оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

6) разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.

2. По результатам контроля реализации документа стратегического планирования орган, его осуществлявший, направляет в орган государственной власти Российской Федерации или руководителю организации, ответственным за проведение мероприятий или достижение показателей, запланированных в документе стратегического планирования, соответствующую информацию.

Статья 42. Порядок осуществления контроля реализации документов стратегического планирования

Контроль реализации документов стратегического планирования осуществляется в порядке, определяемом:

1) на федеральном уровне федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в соответствии с их компетенцией;

2) на уровне субъекта Российской Федерации законодательством субъекта Российской Федерации;

3) на уровне муниципального образования муниципальными нормативными правовыми актами.

Глава 13. Реализация документов стратегического планирования

Статья 43. Реализация документов стратегического планирования на федеральном уровне

Положения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации в части целей, задач и приоритетов развития отраслей экономики и сфер государственного управления детализируются в отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, на основе которых формируются мероприятия государственных программ Российской Федерации с необходимым ресурсным обеспечением, в том числе определенным в соответствии с бюджетным прогнозом Российской Федерации на долгосрочный период.

Статья 44. Реализация документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации

1. Реализация стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации осуществляется путем разработки плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Положения стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации детализируются в государственных программах субъекта Российской Федерации с учетом необходимости ресурсного обеспечения, в том числе определенного в соответствии с бюджетным прогнозом Российской Федерации на долгосрочный период и бюджетным прогнозом субъекта Российской Федерации на долгосрочный период.

2. Приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации могут быть детализированы в отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации.

3. Комплексы мероприятий по реализации основных положений стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и перечень государственных программ субъекта Российской Федерации включаются в план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

4. Государственные программы субъекта Российской Федерации, необходимые для реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и включаются в перечень государственных программ субъекта Российской Федерации.

5. Ежегодно проводится оценка эффективности реализации каждой государственной программы субъекта Российской Федерации. Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

6. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации готовит ежегодный отчет о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Глава 14. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования

Статья 45. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования

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.

Глава 15. Заключительные положения

Статья 46. Признание утратившим силу Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»

Признать утратившим силу Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 30. Ст. 2871).

Статья 47. Заключительные положения

1. Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона до 1 января 2015 года разработать план подготовки предусмотренных настоящим Федеральным законом документов стратегического планирования, содержащий сроки разработки и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования.

2. Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона до 1 января 2016 года:

1) разработать нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

2) создать федеральный государственный реестр документов стратегического планирования в соответствии со статьей 12 настоящего Федерального закона;

3) осуществить информационное обеспечение стратегического планирования в соответствии со статьей 14 настоящего Федерального закона.

3. Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона до 1 января 2017 года:

1) разработать документы стратегического планирования в соответствии с планом подготовки документов стратегического планирования, предусмотренным частью 1 настоящей статьи;

2) привести в соответствие с настоящим Федеральным законом действующие документы стратегического планирования, принятые до дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

4. Документы стратегического планирования, принятые до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, считаются

действительными до окончания установленного в них срока, если иное не установлено Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. Федеральные целевые программы реализуются до окончания срока их действия.

Президент Российской Федерации

В.В. Путин

**ДОГОВОР О ЕВРАЗИЙСКОМ
ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ**
(Астана, 29 мая 2014 года,
с изм., внесенными Протоколом от 8 мая 2015 года)
(ВЫДЕРЖКИ)

**Статья 1. Учреждение Евразийского экономического союза.
Правосубъектность**

1. Настоящим Договором Стороны учреждают Евразийский экономический союз (далее — Союз, ЕАЭС), в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза.

< ... >

Статья 2. Определения

Для целей настоящего Договора используются понятия, которые означают следующее:

< ... >

«гармонизация законодательства» — сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах;

< ... >

«единое экономическое пространство» — пространство, состоящее из территорий государств-членов, на котором функционируют сходные (сопоставимые) и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм, и существует единая инфраструктура;

«единая политика» — политика, осуществляемая государствами-членами в определенных ими сферах, предусмотренных настоящим Договором, предполагающая применение государствами-членами

унифицированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза в рамках их полномочий;

< ... >

«скоординированная политика» — политика, предполагающая осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, необходимых для достижения целей Союза;

«согласованная политика» — политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах, предполагающая гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза.

< ... >

«унификация законодательства» — сближение законодательства государств-членов, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных настоящим Договором;

< ... >

Статья 62. Основные направления согласованной макроэкономической политики

1. В рамках Союза проводится согласованная макроэкономическая политика, предусматривающая разработку и реализацию совместных действий государств-членов в целях достижения сбалансированного развития экономики государств-членов.

2. Координация проведения государствами-членами согласованной макроэкономической политики осуществляется Комиссией согласно приложению № 14 к настоящему Договору.

3. Основные направления проводимой государствами-членами согласованной макроэкономической политики включают:

1) обеспечение устойчивого развития экономики государств-членов с использованием интеграционного потенциала Союза и конкурентных преимуществ каждого государства-члена;

2) формирование единых принципов функционирования экономики государств-членов и обеспечение их эффективного взаимодействия;

3) создание условий для повышения внутренней устойчивости экономики государств-членов, включая обеспечение макроэкономической стабильности, а также устойчивости к внешнему воздействию;

4) разработку общих принципов и ориентиров для прогнозирования социально-экономического развития государств-членов.

4. Реализация основных направлений согласованной макроэкономической политики осуществляется в соответствии с приложением № 14 к настоящему Договору.

Статья 63. Основные макроэкономические показатели, определяющие устойчивость экономического развития

Государства-члены формируют экономическую политику в рамках следующих количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития:

годовой дефицит консолидированного бюджета сектора государственного управления — не превышает 3 процентов валового внутреннего продукта;

долг сектора государственного управления — не превышает 50 процентов валового внутреннего продукта;

уровень инфляции (индекс потребительских цен) в годовом выражении (декабрь к декабрю предыдущего года, в процентах) — не превышает более чем на 5 процентных пунктов уровень инфляции в государстве-члене, в котором этот показатель имеет наименьшее значение.

Статья 64. Цели и принципы согласованной валютной политики

1. Государства-члены в целях углубления экономической интеграции, развития сотрудничества в валютно-финансовой сфере, обеспечения свободного движения товаров, услуг и капитала на территориях государств-членов, повышения роли национальных валют государств-членов во внешнеэкономических и инвестиционных операциях, а также обеспечения взаимной конвертируемости указанных валют разрабатывают и проводят согласованную валютную политику на основе следующих принципов:

1) поэтапное осуществление гармонизации и сближения подходов к формированию и проведению валютной политики в том объеме, в каком это соответствует сложившимся макроэкономическим потребностям интеграционного сотрудничества;

2) создание необходимых организационно-правовых условий на национальном и межгосударственном уровнях для развития интеграционных

процессов в валютной сфере, координации и согласования валютной политики;

3) неприменение действий в валютной сфере, которые могут негативно повлиять на развитие интеграционных процессов, а в случае их вынужденного применения — минимизация последствий таких действий;

4) проведение экономической политики, направленной на повышение доверия к национальным валютам государств-членов, как на внутреннем валютном рынке каждого государства-члена, так и на международных валютных рынках.

2. В целях проведения согласованной валютной политики государства-члены реализуют меры согласно приложению № 15 к настоящему Договору.

3. Координация курсовой политики осуществляется отдельным органом, в состав которого входят руководители национальных (центральных) банков государств-членов и порядок деятельности которого определяется международным договором в рамках Союза.

4. Согласованные подходы государств-членов к регулированию валютных правоотношений и принятию мер либерализации определяются международным договором в рамках Союза.

< ... >

ПРОТОКОЛ О ПРОВЕДЕНИИ СОГЛАСОВАННОЙ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Приложение № 14 к Договору о Евразийском экономическом союзе

I. Общие положения

1. Настоящий Протокол разработан в соответствии со статьями 62 и 63 Договора о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор) и определяет порядок проведения государствами-членами согласованной макроэкономической политики.

2. Понятия, используемые в настоящем Протоколе, означают следующее:

«внешние параметры прогнозов» — показатели, которые характеризуют внешние факторы, оказывающие существенное влияние на развитие экономики государств-членов, и используются при разработке официальных прогнозов социально-экономического развития государств-членов;

«интервальные количественные значения внешних параметров прогнозов» — верхнее и нижнее значения интервала внешних параметров прогнозов;

«макроэкономические показатели» — параметры, характеризующие состояние экономики государства-члена, ее развитие и устойчивость к воздействию неблагоприятных факторов, а также степень интеграционного сотрудничества;

«основные направления экономического развития Союза» — документ рекомендательного характера, определяющий перспективные направления социально-экономического развития, к реализации которых стремятся государства-члены за счет использования интеграционного потенциала Союза и конкурентных преимуществ государств-членов в целях получения каждым государством-членом дополнительного экономического эффекта;

«основные ориентиры макроэкономической политики государств-членов» — программный документ, определяющий наиболее важные для экономики государств-членов кратко- и среднесрочные задачи, направленный на достижение целей, установленных основными направлениями экономического развития Союза, а также включающий рекомендации по решению указанных задач.

II. Реализация основных направлений согласованной макроэкономической политики

3. В целях реализации основных направлений согласованной макроэкономической политики государства-члены:

1) согласовывают меры, направленные на использование интеграционного потенциала Союза и конкурентных преимуществ государств-членов, в тех сферах и отраслях экономики, где это необходимо или целесообразно;

2) учитывают при проведении согласованной макроэкономической политики основные направления экономического развития Союза, основные ориентиры макроэкономической политики государств-членов;

3) разрабатывают официальные прогнозы социально-экономического развития государств-членов с учетом установленных интервальных количественных значений внешних параметров прогнозов;

4) проводят согласованную макроэкономическую политику в рамках количественных значений, указанных в статье 63 Договора макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития;

5) разрабатывают и реализуют при участии Комиссии меры, в том числе совместные, в случае если макроэкономические показатели, определяющие устойчивость экономического развития какого-либо государства-члена, не соответствуют количественным значениям, установленным статьей 63 Договора, а также при необходимости учитывают рекомендации Комиссии, направленные на стабилизацию экономической ситуации в соответствии с порядком, утверждаемым Комиссией;

6) проводят консультации по вопросам, касающимся сложившейся в государствах-членах экономической ситуации, для выработки предложений, направленных на стабилизацию экономики.

III. Компетенция Комиссии

4. Комиссия координирует проведение государствами-членами согласованной макроэкономической политики посредством:

1) мониторинга:

макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития государств-членов, рассчитанных согласно утверждаемой Комиссией методике, и их соответствия количественным значениям, установленным статьей 63 Договора;

показателей уровня и динамики развития экономики и показателей степени интеграции, определенных в разделе IV настоящего Протокола;

2) разработки по согласованию с государствами-членами следующих документов, утверждаемых Высшим советом:

основные направления экономического развития Союза;

основные ориентиры макроэкономической политики государств-членов;

совместные меры, направленные на стабилизацию экономической ситуации, в случае превышения государствами-членами указанных в статье 63 Договора количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития;

3) разработки:

рекомендаций, направленных на стабилизацию экономической ситуации, в случае превышения государствами-членами указанных в статье 63 Договора количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития;

в аналитических (справочных) целях прогнозов социально-экономического развития Союза на основе установленных интервальных количественных значений внешних параметров прогнозов;

4) содействия в проведении консультаций по вопросам, касающимся сложившейся в государствах-членах экономической ситуации, для разработки предложений, направленных на стабилизацию экономики;

5) согласования с государствами-членами утверждаемых Комиссией интервальных количественных значений внешних параметров прогнозов для подготовки официальных прогнозов социально-экономического развития государств-членов;

6) анализа:

влияния принимаемых решений на условия экономической деятельности и предпринимательской активности хозяйствующих субъектов государств-членов;

мер согласованной макроэкономической политики в части их соответствия основным ориентирам макроэкономической политики государств-членов;

7) обмена информацией между уполномоченными органами государств-членов и Комиссией в целях проведения согласованной макроэкономической политики. Порядок такого обмена утверждается Комиссией.

IV. Показатели степени интеграции, уровня и динамики развития экономики, внешних параметров прогнозов

5. Для определения степени интеграции используются следующие показатели:

1) объем национальных инвестиций, направленных в экономику каждого государства-члена, в том числе прямых инвестиций (в долларах США);

2) объем инвестиций, поступивших в национальную экономику от каждого государства-члена, в том числе прямых инвестиций (в долларах США);

3) доля каждого государства-члена в общем объеме экспорта государства-члена (в процентах);

4) доля каждого государства-члена в общем объеме импорта государства-члена (в процентах);

5) доля каждого государства-члена в общем внешнеторговом обороте государства-члена (в процентах).

6. Для определения уровня и динамики развития экономики используются следующие показатели:

1) темпы роста валового внутреннего продукта (в процентах);

2) валовой внутренний продукт на душу населения по паритету покупательной способности (в долларах США);

3) сальдо счета текущих операций платежного баланса (в долларах США и процентах валового внутреннего продукта);

4) индекс реального эффективного обменного курса национальной валюты, рассчитанный на основе индекса потребительских цен (в процентах).

7. Комиссией по согласованию с государствами-членами может быть принято решение о проведении мониторинга иных показателей степени интеграции, уровня и динамики развития экономики государств-членов, отличных от указанных в пунктах 5 и 6 настоящего Протокола соответственно.

8. Государства-члены согласовывают на 3-летний период интервальные количественные значения следующих внешних параметров прогнозов:

- темпы развития мировой экономики;
- цены на нефть марки Brent.

Органы исполнительной власти, уполномоченные на составление официальных прогнозов социально-экономического развития государств-членов, обмениваются также информацией о состоянии внешнеторговых операций, в том числе во взаимной торговле. Для формирования официальных прогнозов социально-экономического развития отдельных государств-членов Российская Федерация представляет указанным уполномоченным органам информацию об ориентировочном интервале изменения прогнозной цены на природный газ, поставляемый для внутреннего потребления, в порядке, утверждаемом Комиссией.

Указанная информация, предоставляемая Российской Федерацией в целях макроэкономического прогнозирования, не является обязательством Российской Федерации по цене поставки природного газа в государства-члены в прогнозируемом периоде.

Национальные (центральные) банки государств-членов информируют друг друга о проводимой курсовой политике.

9. Обмен информацией в целях макроэкономического прогнозирования осуществляется с учетом требований государств-членов к конфиденциальности соответствующей информации.

10. Высшим советом может быть принято решение о пересмотре внешних параметров прогнозов, используемых при разработке официальных прогнозов социально-экономического развития государств-членов.

ПРОТОКОЛ О МЕРАХ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ПРОВЕДЕНИЕ СОГЛАСОВАННОЙ ВАЛЮТНОЙ ПОЛИТИКИ

Приложение № 15 к Договору о Евразийском экономическом союзе

I. Общие положения

1. Настоящий Протокол разработан в соответствии со статьей 64 Договора о Евразийском экономическом союзе и определяет меры, принимаемые государствами-членами в целях проведения согласованной валютной политики.

2. Понятия, используемые в настоящем Протоколе, означают следующее:

«валютное законодательство» — законодательные акты государств-членов в сфере валютного регулирования и валютного контроля и принятые в их исполнение нормативные правовые акты;

«валютные ограничения» — установленные международными договорами и актами, составляющими право Союза, или валютным законодательством государств-членов ограничения на валютные операции, выраженные в их прямом запрете, лимитировании объемов, количества и сроков проведения, валюты платежа, в установлении требований по получению специальных разрешений (лицензий) на их проведение, резервированию части, всей суммы или суммы, кратной всей сумме проводимой валютной операции, а также ограничения, связанные с открытием и ведением счетов на территориях государств-членов, и требования об обязательной продаже иностранной валюты;

«интегрированный валютный рынок» — совокупность внутренних валютных рынков государств-членов, объединенных общими принципами функционирования и государственного регулирования;

«меры либерализации» — действия, направленные на ослабление или отмену валютных ограничений в отношении валютных операций между резидентами государств-членов, а также в отношении операций с резидентами третьих стран;

«резидент государства-члена» — лицо, являющееся резидентом одного из государств-членов в соответствии с валютным законодательством данного государства-члена;

«резидент третьей страны» — лицо, не являющееся резидентом ни одного из государств-членов;

«уполномоченные организации» — юридические лица, являющиеся резидентами государств-членов и обладающие в соответствии с законодательством государства своего учреждения полномочиями на проведение банковских операций в иностранной валюте;

«уполномоченные органы валютного контроля» — органы исполнительной власти, иные государственные органы государств-членов, обладающие полномочиями по осуществлению валютного контроля, и национальные (центральные) банки государств-членов.

При регулировании валютных правоотношений государства-члены применяют понятие «нерезидент» в соответствии с национальным валютным законодательством.

II. Меры, направленные на проведение согласованной валютной политики

3. В целях проведения согласованной валютной политики государства-члены принимают следующие меры:

1) координация политики обменного курса национальных валют (далее — курсовая политика) для обеспечения расширения использования национальных валют государств-членов во взаимных расчетах резидентов государств-членов, в том числе организация проведения взаимных консультаций с целью выработки и координации мероприятий курсовой политики;

2) обеспечение конвертируемости национальных валют по текущим и капитальным статьям платежного баланса без ограничений путем создания условий для возможности покупки и продажи иностранной валюты резидентами государств-членов через банки государств-членов без ограничений;

3) создание условий для обеспечения прямых взаимных котировок национальных валют государств-членов;

4) обеспечение проведения взаимных расчетов между резидентами государств-членов в национальных валютах государств-членов;

5) совершенствование механизма платежно-расчетных отношений между государствами-членами на базе расширения использования национальных валют во взаимных расчетах между резидентами государств-членов;

6) недопущение множественности официальных обменных курсов национальных валют, препятствующей взаимной торговле между резидентами государств-членов;

7) установление национальными (центральными) банками государств-членов официальных курсов национальных валют государств-членов на основе курсов, сложившихся на биржевом рынке, либо на основе кросс-курсов национальных валют государств-членов к доллару США;

8) обмен на постоянной основе информацией о состоянии и перспективах развития валютного рынка;

9) формирование интегрированного валютного рынка государств-членов;

10) обеспечение каждым государством-членом допуска на свой внутренний валютный рынок банков, являющихся резидентами государств-членов и обладающих в соответствии с законодательством этого государства-члена правом на осуществление валютных операций, для проведения межбанковских конверсионных операций на условиях предоставления национального режима;

11) предоставление банкам государств-членов права на свободную конверсию принадлежащих им средств в национальных валютах государств-членов, находящихся на их корреспондентских счетах, в валюты третьих стран;

12) создание условий для размещения валютных активов государств-членов в национальные валюты других государств-членов, в том числе в их государственные ценные бумаги;

13) дальнейшее развитие и повышение ликвидности внутренних валютных рынков;

14) развитие торгов национальными валютами на организованных рынках государств-членов и обеспечение доступа к ним участников валютного рынка государств-членов;

15) развитие организованного рынка производных финансовых инструментов.

4. В целях сближения законодательства государств-членов, регулирующего валютные правоотношения, и принятия мер либерализации государства-члены:

1) обеспечивают постепенное устранение препятствующих эффективной экономической кооперации валютных ограничений в отношении валютных операций и открытия или ведения счетов резидентами государств-членов в банках, расположенных на территориях государств-членов;

2) определяют согласованные подходы к порядку открытия или ведения счетов резидентов третьих стран в банках, расположенных на территориях государств-членов, а также счетов резидентов государств-членов в банках, расположенных на территориях третьих стран;

3) исходят из принципа сохранения национального суверенитета в отношении выработки подходов к требованию репатриации резидентами государств-членов денежных средств, подлежащих обязательному перечислению на их банковские счета;

4) определяют перечень валютных операций, осуществляемых между резидентами государств-членов, в отношении которых не применяются валютные ограничения;

5) определяют необходимый объем прав и обязанностей резидентов государств-членов при осуществлении валютных операций, включая права на осуществление расчетов без использования банковских счетов в банках, расположенных на территории государств-членов;

6) обеспечивают гармонизацию требований по репатриации резидентами государств-членов денежных средств, подлежащих обязательному зачислению на их банковские счета;

7) обеспечивают свободное перемещение резидентами и нерезидентами государств-членов наличных денежных средств и денежных инструментов в пределах таможенной территории Союза;

8) обеспечивают гармонизацию требований к учету и контролю валютных операций;

9) обеспечивают гармонизацию норм об ответственности за нарушение валютного законодательства государств-членов.

III. Взаимодействие уполномоченных органов валютного контроля

5. Взаимодействие уполномоченных органов валютного контроля осуществляется путем:

1) обмена информацией:

о практике контролирующих и правоохранительных органов государств-членов в области контроля за соблюдением валютного законодательства;

о мерах по совершенствованию и обеспечению функционирования системы контроля за соблюдением валютного законодательства;

по вопросам организации валютного контроля, а также информацией правового характера, в том числе о законодательстве государств-членов в сфере валютного контроля, об изменении законодательства государств-членов в сфере валютного контроля;

2) сотрудничества по предупреждению, выявлению и пресечению нарушения законодательства государств-членов резидентами государств-членов при осуществлении ими валютных операций, включая обмен информацией, в том числе на основании запросов уполномоченных органов валютного контроля, об операциях, проведенных с нарушением валютного законодательства;

3) проведения совместных аналитических исследований по проблемам, затрагивающим взаимные интересы государств-членов в области валютного регулирования и валютного контроля;

4) оказания практической помощи по вопросам, возникающим в процессе сотрудничества, включая создание рабочих групп, обмен опытом и обучение кадров;

5) организации обмена статистической информацией по вопросам валютного регулирования и валютного контроля, в том числе:

об объемах платежей и переводов денежных средств по валютным операциям между резидентами государств-членов;

о количестве счетов, открытых резидентами одного государства-члена в уполномоченных организациях другого государства-члена;

б) осуществления совместных действий по иным вопросам сотрудничества уполномоченных органов валютного контроля.

6. Уполномоченные органы валютного контроля осуществляют взаимодействие по конкретным направлениям в сфере валютного контроля, включая предоставление информации на постоянной основе, в соответствии с отдельными протоколами о взаимодействии между уполномоченными органами валютного контроля.

7. Оказание практической помощи осуществляется путем:
организации рабочих визитов представителей уполномоченных органов валютного контроля;

проведения семинаров и консультаций;

разработки методических рекомендаций и обмена ими.

IV. Обмен информацией на основании запросов уполномоченных органов валютного контроля

8. Направление и исполнение запроса о предоставлении информации осуществляется в следующем порядке:

1) запрос передается в письменной форме или посредством использования технических средств передачи текста.

При использовании технических средств передачи текста, а также при возникновении сомнений в отношении подлинности или содержания полученного запроса запрашиваемый уполномоченный орган валютного контроля может запросить подтверждение в письменной форме;

2) запрос о предоставлении информации в рамках производства по делам об административных правонарушениях содержит:

наименование запрашивающего уполномоченного органа валютного контроля;

наименование запрашиваемого уполномоченного органа валютного контроля;

краткое описание фактических обстоятельств дела с приложением при необходимости копий подтверждающих документов;

квалификацию правонарушения в соответствии с законодательством государства, запрашивающего уполномоченного органа валютного контроля;

другие сведения, необходимые для исполнения запроса;

3) запрос и ответ на него составляются на русском языке.

9. В случае необходимости передачи третьей стороне информации, полученной в рамках настоящего Протокола, требуется письменное согласие уполномоченного органа валютного контроля, предоставившего эту информацию.

10. Запрос исполняется с учетом возможности соблюдения запрашивающим уполномоченным органом валютного контроля процессуальных сроков, установленных законодательством государства запрашивающего уполномоченного органа валютного контроля.

Запрашиваемый уполномоченный орган валютного контроля в порядке уточнения вправе запросить дополнительную информацию, если это необходимо для исполнения запроса.

11. При невозможности исполнить запрос, запрашиваемый уполномоченный орган валютного контроля уведомляет об этом запрашивающий уполномоченный орган валютного контроля с указанием причин.

12. Уполномоченные органы валютного контроля несут расходы по обмену информацией в рамках взаимодействия в сфере валютного контроля.

В случае получения запросов, требующих дополнительных расходов, вопрос об их финансировании рассматривается уполномоченными органами валютного контроля по взаимной договоренности.

V. Валютные ограничения

13. Каждое из государств-членов в исключительных случаях (если ситуация не может быть разрешена другими мерами экономической политики) вправе вводить валютные ограничения на срок не более 1 года.

При этом к исключительным случаям относятся:

возникновение обстоятельств, при которых осуществление мер либерализации может повлечь ухудшение экономической и финансовой ситуации в государстве-члене;

негативное развитие ситуации в платежном балансе, следствием которого может стать снижение золотовалютных резервов государства-члена ниже допустимого уровня;

возникновение обстоятельств, при которых осуществление мер либерализации может нанести ущерб интересам безопасности государства-члена и препятствовать поддержанию общественного порядка;

резкие колебания курса национальной валюты государства-члена.

14. Государство-член, которое ввело валютные ограничения, уведомляет об этом остальные государства-члены и Комиссию не позднее 15 дней со дня введения таких ограничений.

Научное издание

Шохин Сергей Олегович
Кудряшова Екатерина Валерьевна

**УПРАВЛЕНИЕ
ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ
НА ОСНОВЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ:
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Монография

Согласно Федеральному закону РФ от 29.12.2010 № 436-ФЗ
данная продукция не подлежит маркировке

В авторской редакции
Компьютерная верстка, художественное оформление *Ю.Г. Кучмаева*

Подписано в печать 05.07.2018. Формат 60×84 1/16.
Усл. печ. л. 14,4. Уч.-изд. л. 10,1. Тираж 500 экз. Заказ 996

Издательство «МГИМО-Университет»
119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО МИД России
119454, Москва, пр. Вернадского, 76