

Сысоева А.А.,  
магистрант 2 курса ИГСУ РАНХиГС  
Россия, г. Москва

## О СИСТЕМЕ ДОКУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Аннотация:* В статье рассмотрены документы планирования и прогнозирования в механизме государственного управления Российской Федерации, а также определены их недостатки и предложены рекомендации по их исправлению.

*Ключевые слова:* государственное управление, планирование, прогнозирование, правовое регулирование, административное право.

*Annotation:* The article considered planning and forecasting documents of the Russian Federation, as well as their shortcomings were identified and recommendations for their correction were proposed.

*Key words:* public administration, planning, forecasting, legal regulation, administrative law.

В Российской Федерации опыт планирования и прогнозирования в условиях рыночной экономики имеет не столь долгую историю.

После смены политического устройства страны произошел отказ от советской системы планирования в пользу рыночного саморегулирования. По прошествии времени обнаружилось, что приемы исключительно рыночного подхода не способны обеспечить решение существующих крупных экономических проблем в стране, в связи с чем было принято решение снова

ввести в механизм государственного управления Российской Федерации приемы стратегического планирования.

Так, уже в 1995 году был принят Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», в соответствии с которым подготовка прогнозов и программ проводилась на различный срок, при этом прогнозы должны были использоваться при подготовке программ. Данный закон подвергся многочисленным изменениям и действовал в течении 15 лет, но в то же время область регулирования данного Федерального закона ограничивалась только вопросами социально-экономического развития, в связи с чем ему на смену был принят Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», с которым в Российской Федерации сложилась существующая система правовых отношений по прогнозированию и планированию.

Указанным Федеральным законом для каждого уровня управления установлена взаимосвязь и перечень документов планирования и прогнозирования, определено их содержание и ответственные за подготовку таких документов. Кроме того, к ранее существовавшим документам стратегического прогнозирования добавились стратегия национальной безопасности, стратегия пространственного развития и стратегия научно-технологического развития, а также прогнозы национальной безопасности, научно-технологического развития, стратегические и бюджетные прогнозы на долгосрочный период на федеральном и региональном уровнях, а также ряд документов, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает только общие черты регулирования указанных функций государственного управления и деятельностью участников данных процессов, что повлекло за собой появление обширного перечня подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих

положения, содержащиеся в Законе о стратегическом планировании и прогнозировании.

В настоящее время цели государственного развития и показатели их достижения определены Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», которым установлено пять национальных целей развития, четыре из которых напрямую направлены на улучшение условий жизни населения, а последняя – на цифровую трансформацию существующей формы организации органов государственной власти в «электронное правительство».

В 2021 году был принят Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года. Его особенностью стал отказ от планирования собственно экономических показателей различных отраслей экономики взамен обеспечения выполнения национальных целей развития, установленных соответствующим Указом Президента Российской Федерации. Кроме того, данный План содержит индивидуальные программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, таким образом увязывая национальные цели развития с их исполнением в субъектах Российской Федерации.

Подготовка документов стратегического планирования и прогнозирования бюджета регламентируется в большей степени Бюджетным кодексом Российской Федерации, в котором выделена глава о составлении бюджетов, чем Законом о стратегическом планировании.

Заявлено, что целью бюджета является финансовое обеспечение расходных обязательств, что в свою очередь позволяет целенаправленно использовать имеющиеся денежные средства и достигать поставленных целей. Вместе с тем, как федеральный, так и бюджет субъекта Российской Федерации разрабатывается на три года, включая план на 2 года, на более длительный

срок готовятся только бюджетные прогнозы, что означает, что в Российской Федерации используется только краткосрочное бюджетное планирование.

Стоит отметить, что Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено, что государственный бюджет составляется в целях финансового обеспечения расходных обязательств, предусмотренных стратегией социально-экономического развития, что в свою очередь позволяет целенаправленно использовать имеющиеся денежные средства и достигать поставленных целей.

Так, федеральным бюджетом Российской Федерации предусматривается выделение средств на финансирование государственных программ и федеральных целевых программ, разработанных по направлениям деятельности государственного управления (включая социальное, экономическое и оборонное) и направленных на достижение национальных целей развития. В настоящее время утверждено 44 государственные программы федерального уровня, по которым составлены паспорта их реализации.

На уровне субъекта Российской Федерации высший орган исполнительной власти определяет цели и задачи стратегического планирования в соответствии с документами федерального уровня, готовит необходимые документы, включая разработку собственных программ, и осуществляет контроль за их исполнением.

Недостатком существующего правового регулирования планирования и прогнозирования в государственном управлении Российской Федерации является большое число размытых формулировок, содержащихся в профильных нормативных правовых актах, что сказывается на качестве их воздействия на регулируемую сферу деятельности, а наличие множества отсылочных и бланкетных норм делает непрозрачным не только процесс создания и выполнения документов стратегического планирования, но также и саму систему правового регулирования данных процессов.

Кроме того, существенным недостатком важнейших документов стратегического планирования и прогнозирования является ограниченность срока, на который эти документы разрабатываются, таким образом горизонт планирования ограничивается краткосрочными и среднесрочными перспективами.

Среди плюсов данных подходов можно отметить, что они помогают обеспечить текущую стабильность экономики и бюджета, а также более просты с точки зрения контроля их исполнения, но вместе с тем применение исключительно стратегий сроком до 6 лет делает невозможным достижение более сложных задач государственного управления.

Отмечаемая невысокая эффективность исполнения документов краткосрочного и среднесрочного планирования, являющаяся следствием несовершенства правового регулирования подготовки таких документов, делает бессмысленным осуществление долгосрочного планирования, так как оно в итоге не будет исполнено на практике.

Решение проблемы четкого выполнения стратегических планов развития страны помимо своей очевидной пользы, также позволило бы активно привлекать инвестиции для выполнения этих планов, следуя положительному опыту западных стран.

Можно отметить, что в настоящее время в Российской Федерации система государственного управления прогнозирования и планирования усложнилась настолько, что это фактически привело к рассинхронизации документов стратегического планирования.

Согласно Закону о стратегическом планировании только на федеральном уровне в рамках целеполагания готовится 17 видов различных документов стратегического планирования. Документы, относящиеся к документам отраслевого стратегического планирования, государственные программы, схемы территориального планирования, планы деятельности

федеральных органов исполнительной власти увеличивают это количество в несколько раз.

Так, Реестр документов стратегического планирования в настоящее время содержит 2 429 действующих документов, относящихся к федеральному и региональному уровням власти, а включая документы муниципального уровня власти - 58 037, из чего следует, что соблюдение заявленной законодателем взаимосвязи при разработке и утверждении таких документов становится чрезвычайно сложным, а контроль их преемственности и согласованности - практически невыполнимым.

Кроме того, разработка документов планирования и прогнозирования государственной деятельности возложена на конкретные государственные органы, в то время как многие вызовы, стоящие перед государством, находятся в плоскости межотраслевого регулирования, в связи с чем разработка таких документов часто не может быть обеспечена без совместного участия различных участников государственного управления. Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам не может заменить собой функции, выполняемые различными отраслевыми государственными органами власти, так как является совещательным органом, выполняющим экспертно-аналитическую функцию.

Учитывая указанные обстоятельства некоторыми авторами [1] было предложено образовать специализированный орган государственной власти, в компетенцию которого будет входить разработка документов как прогнозирования, так и планирования с учетом сочетания задач их содержания.

Между тем можно также отметить, что Закон о стратегическом планировании не устанавливает реальную взаимосвязь между документами стратегического планирования, разрабатываемыми на разных уровнях власти, также ключевых показателей, связывающих содержание таких документов,

кроме того, что подготовленные субъектами документы должны быть согласованы Правительством Российской Федерации.

Следует также обратиться к документам целеполагания, определяемым Президентом Российской Федерации. Законодательно не урегулирован процесс определения национальных целей. Документы, содержащие цели и приоритеты развития страны, должны основываться на результатах научно обоснованного анализа, например, основных экономических показателей, а также мнении населения о главных проблемах.

С критикой действующего законодательства в сфере стратегического планирования выступал В. Н. Кузьмин [2]. По его мнению, целесообразно изменить порядок подготовки документов стратегического планирования: стратегии должны изначально готовиться на основании проведенных прогнозов, в то время как на данный момент они разрабатываются «с учетом» прогноза.

Также им было предложено описать в Законе о стратегическом планировании Российской Федерации последовательность подготовки документов стратегического планирования, а также установить сроки, на которые они разрабатываются. Так, целесообразно готовить стратегии на срок 6 лет, в соответствии со сроком, на который избирается Президент Российской Федерации.

Н. Ю. Давыдова [3] отмечала, что законодательством не установлено реально действующей взаимосвязи между документами различной срочности и федеральным бюджетом в виду того, что он разрабатывается на меньший срок. Также ей было указано на то, процедура формального принятия решений и их согласования посредством прохождения документами установленных процедур документооборота подменяет собой обоснованное принятие стратегических решений.

Р. В. Гаввой [4] было высказано мнение о целесообразности проведения замены государственных программ на федеральные целевые программы.

Нужно отметить, что федеральные целевые программы по своей сути направлены на решение конкретных системных проблем, в противовес более общей формулировке государственных программ, которые направлены на достижение приоритетов и целей государственной политики.

Исследователями также отмечается необходимость внедрения в систему стратегического планирования Российской Федерации передовых научно обоснованных подходов в сфере экономики, права, цифровых технологий.

Перечисленные проблемы механизма государственного управления по прогнозированию и планированию представляют собой сдерживающий фактор развития Российской Федерации. Отсутствие слаженной системы документов стратегического планирования создает риски финансовых, административных, ресурсных потерь, увеличивает разрыв развития между субъектами Российской Федерации и требуют своего разрешения.

### **Заключение**

В результате проведенного анализа закрепленных законодательством отношений, связанных с прогнозированием и планированием в механизме государственного управления в Российской Федерации, был выявлен ряд проблем и сделаны предложения по их решению.

Большое число существующих проблем документов планирования и прогнозирования связано с недостатками Закона о стратегическом планировании, чья рамочная форма была удобна на этапе создания системы стратегического планирования.

Таким образом, одним из предложений, способным усовершенствовать деятельность по стратегическому планированию в Российской Федерации является внесение изменений в Закон о стратегическом планировании, касающиеся исключения абстрактных формулировок, бланкетных и



отсылочных норм и их замены на термины, а также указание конкретных нормативных правовых документов или административных процессов.

Также в этом Законе целесообразно определить показатели, устанавливающие взаимосвязь и преемственность документов стратегического планирования на разных уровнях власти и сделать обязательным разработку стратегий, основывающихся на прогнозах.

Кроме того, необходимо начать использовать стратегии долгосрочного планирования, в том числе, касающиеся долгосрочного планирования бюджета и использовать привлеченные средства в рамках инвестиций государственных программ.

Целесообразно также сделать замену консультационного органа, которым является Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, на орган государственной власти, ответственный за подготовку документов стратегического планирования.

### **Использованные источники**

1. Ленчук Е. Б., Войтоловский Ф. Г., Кувалин Д. Б. Стратегическое планирование в государственном управлении: опыт, возможности и перспективы // Проблемы прогнозирования. 2020. №6 (183). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-v-gosudarstvennom-upravlenii-opyt-vozmozhnosti-i-perspektivy> (дата обращения: 12.03.2022) С. 54.
2. Кузьмин В.Н. Предложения по совершенствованию нормативного обеспечения стратегического планирования // Техника и технологии в животноводстве. 2017. №2 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predlozheniya-po-sovershenstvovaniyu-normativnogo-obespecheniya-strategicheskogo-planirovaniya> (дата обращения: 18.03.2022) С. 83.

3. Давыдова Н.Ю. Государственное стратегическое планирование в контексте права // Вопросы российского и международного права. 2016. № 3. С. 81-91, С. 84-86.
4. Гавва Р. В. Программно-целевое планирование в России и за рубежом // Вестник ГУУ. 2017. №7-8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/programmno-tselevoe-planirovanie-v-rossii-i-za-rubezhom> (дата обращения: 14.03.2022) С. 95.

### **Библиографический список:**

#### **Нормативно-правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета 25.12.1993, № 237;
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, № 31, 03.08.98, ст. 3823;
3. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации № 30, 24.07.95, ст.2871;
4. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 26 (ч. I), 30.06.2014, ст. 3378;
5. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 30, 27.07.2020, ст.4884;
6. Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // Официальный интернет-

портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 07.12.2021, № 0001202112070016;

7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 47, 24.11.2008, ст.5489;
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 47, 22.11.2010, ст.6166;
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 45, 09.11.2015, ст.6253;
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 45, 05.11.2018, ст.6947;
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 23, 07.06.2021, ст.4042;
12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.10.2021 № 2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 11.10.2021, № 0001202110110015;

### Научная литература:

1. Административное право: учебник для вузов / А.В. Зубач [и др.]; под общей редакцией А. В. Зубача. — Москва: Издательство Юрайт, 2021. — 530 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-09785-6. — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 31 — URL: <https://urait.ru/bcode/472977/p.31> (дата обращения: 16.02.2022);
2. Васильев В.П. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Холоденко. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2021. — 307 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-13886-3. — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/467191> (дата обращения: 26.03.2022);
3. Давыдова Н.Ю. Государственное стратегическое планирование в контексте права // Вопросы российского и международного права. 2016. № 3. С. 81-91;
4. Гавва Р.В. Программно-целевое планирование в России и за рубежом // Вестник ГУУ. 2017. №7-8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/programmno-tselevoe-planirovanie-v-rossii-i-za-rubezhom> (дата обращения: 14.03.2022);
5. Портнягин А.И. Разработка управленческих решений в государственных органах: особенности, проблемы, пути повышения эффективности // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2013. №6 (107). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razrabotka-upravlencheskih-resheniy-v-gosudarstvennyh-organah-osobennosti-problemy-puti-povysheniya-effektivnosti-1> (дата обращения: 13.03.2022);
6. Ищенко А.А. О правовой природе стратегического планирования социально-экономического развития в зарубежных странах // Административное и муниципальное право. 2021. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-pravovoy-prirode-strategicheskogo-planirovaniya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-v-zarubezhnyh-stranah> (дата обращения: 17.03.2022);

7. Кузьмин В.Н. Предложения по совершенствованию нормативного обеспечения стратегического планирования // Техника и технологии в животноводстве. 2017. №2 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predlozheniya-po-sovershenstvovaniyu-normativnogo-obespecheniya-strategicheskogo-planirovaniya> (дата обращения: 18.03.2022);
8. Ленчук Е.Б., Войтоловский Ф.Г., Кувалин Д.Б. Стратегическое планирование в государственном управлении: опыт, возможности и перспективы // Проблемы прогнозирования. 2020. №6 (183). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-v-gosudarstvennom-upravlenii-opyt-vozmozhnosti-i-perspektivy> (дата обращения: 12.03.2022).