

Правовые аспекты управления

УДК 346

DOI: 10.28995/2782-2222-2022-2-110-120

Законодательство о стратегическом планировании: достижения и сложности

Максим Т. Шелкович

*Российский государственный гуманитарный университет,
Москва, Россия, snoby7@mail.ru, ORCID ID 0000-0001-8401-8985*

Аннотация. В статье рассматриваются предпосылки формирования в России института законодательства о стратегическом планировании с учетом особенностей современного состояния экономики и социальных трансформаций, обусловленных появлением новых форм использования цифровых технологий, в том числе в сфере образования. Отмечается важность планирования как составляющей любой системы управления, приводится краткий обзор бюджетного планирования в зарубежных государствах. Анализируется раннее законодательство Российской Федерации о прогнозировании, оценивается эффективность его использования и эффективность реализации документов, изданных в соответствии с Федеральным законом от 20.07.95 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Дается краткий анализ предпосылок законодательной инициативы Правительства РФ по внесению проекта Федерального закона от 28.06.2014 № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в Государственную Думу. Дается оценка основных этапов прохождения рассматриваемого нормативного правового акта через законотворческие инстанции. Высказываются суждения об обусловленности принятия закона геополитическими событиями на территории бывшего СССР. Рассматриваются основные термины и дефиниции, зафиксированные в Законе о стратегическом планировании в РФ, делается анализ перечня документов стратегического планирования, установленных в пункте 3 статьи 11 Закона о стратегическом планировании в РФ.

Дается оценка месту Государственной автоматизированной системы «Управление» в рамках деятельности субъектов стратегического планирования. Представлен обзор недавно принятых подзаконных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования. В частности, дается оценка содержанию Распоряжения Правительства РФ от 06.10.2021

© Шелкович М.Т., 2022

№ 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» и Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, принятого Правительством РФ 01.10.2021.

Ключевые слова: стратегическое планирование, прогнозирование, законодательство о планировании, нормативные правовые акты стратегического планирования, социально-экономическое прогнозирование

Для цитирования: Шелкович М.Т. Законодательство о стратегическом планировании: достижения и сложности // Наука и искусство управления / Вестник Института экономики, управления и права Российского государственного гуманитарного университета. 2022. № 2. С. 110–120. DOI: 10.28995/2782-2222-2022-2-110-120

Strategic planning legislation. Achievements and challenges

Maksim T. Shelkovich

*Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia,
snoby7@mail.ru ORCID ID 0000-0001-8401-8985*

Abstract. The article considers the prerequisites for the formation of the strategic planning legislation in Russia, taking into account the specifics of the current state of the economy and social transformations due to the emergence of new forms of using digital technologies, including in the field of education. The importance of planning as a component of any management system is noted, a brief overview of budget planning in foreign countries is given. There also is an analysis of the early legislation of the Russian Federation on forecasting, as well as an assessment of the effectiveness of its use and the effectiveness of the implementation of documents issued in accordance with the Federal Law of July 20, 1995 No. 115 “On State Forecasting and Programs for the Socio-Economic Development of the Russian Federation”. The author gives a brief analysis of the prerequisites for the legislative initiative of the Government of the Russian Federation on the submission of the draft Federal Law of June 28, 2014 No. 172 “On Strategic Planning in the Russian Federation” to the State Duma. An assessment is given of the main stages of the passage of the considered normative legal act through the legislative authorities. Judgments are made about the conditionality of the adoption of the law by geopolitical events on the territory of the former USSR. The article considers the main terms and definitions fixed in the Law on Strategic Planning in the Russian Federation and makes an analysis of

the list of strategic planning documents set in paragraph 3 of Article 11 of the Law on Strategic Planning in the Russian Federation. An assessment is made for the place of the State Automated System “Management” in the framework of the activities of subjects of strategic planning. Furthermore the author overviews the recently passed by laws in the field of strategic planning. In particular, an assessment is made regarding the content of Decree of the Government of the Russian Federation of 06.10.2021 N 2816-r “On approval of the list of initiatives for the socio-economic development of the Russian Federation until 2030” and the Unified Plan for Achieving the National Development Objectives of the Russian Federation for the period up to 2024 and for the planned period until 2030, adopted by the Government of the Russian Federation on 01.10.2021.

Keywords: strategic planning, forecasting, planning legislation, regulatory legal acts of strategic planning, socio-economic forecasting

For citation: Shelkovich, M.T. (2022), “Strategic planning legislation. Achievements and challenges”, *Science and Art of Management / Bulletin of the Institute of Economics, Management and Law of the Russian State university for the Humanities*, no. 2, pp. 110–120, DOI: 10.28995/2782-2222-2022-2-110-120

Введение

Мир находится на пороге, а может быть, уже за порогом новой эпохи. Смена формаций аналогична периоду полномасштабной механизации физического труда в промышленности и сельском хозяйстве, сначала частичной, затем полной, именуемой автоматизацией (замещение ручных средств производства машинами и механизмами с использованием различных видов энергии, что способствовало кроме повышения производительности труда и освобождения человека от трудоемких операций еще и к сокращению рабочих мест, росту требований к квалификации персонала, машина стала конкурентом на рынке физического труда). Это не случилось мгновенно, на протяжении десятков лет с конца XIX до середины XX в. автоматизация поглощала одну отрасль промышленности за другой, вытесняя прежние формы производства, основывавшиеся на физическом труде. Явление именовалось по-разному – промышленный переворот, революция, выделяют несколько волн, этапов и т. п. Экономически автоматизация обеспечивалась тем, что издержки оказывались ниже стоимости заменяемой рабочей силы. Достигнув высоких уровней механизации промышленное производство в последней трети XX в. по-прежне-

му требовало участия и, особенно, контроля человека в качестве оператора, инженера, бухгалтера, управляющего. Вопросы о замене человеческого труда в таких сферах, как медицина, журналистика, право, творчество даже не поднимались.

Однако развитие информационных технологий конца XX – начала XXI в. дало возможность усомниться в незаменимости человека и в указанных областях. Развитие сначала механизации, а затем и автоматизации умственного труда неизбежно. И причины и следствия будут аналогичны рассмотренным явлениям. Сокращение рабочих мест, повышение требований к квалификации, рост рентабельности, утрата старых (бухгалтер, программист, экономист, инженер, водитель, преподаватель) и появление новых (оператор сетевого хозяйственного учета, редактор технических заданий для автономного создания объектов интеллектуальной собственности, стационарный диспетчер мобильных транспортных средств, координатор индивидуальной образовательной траектории или специалист по совершенствованию квалификации в конкретной сфере) профессий.

В сфере образования уже сейчас востребована не сама рутинная подача предмета, которую сможет эффективно донести цифровой аналог преподавателя, а определение направления профессиональной ориентации, выбор предметов и их детализация, то есть глубина, оптимальная для конкретных запросов индивида, причем обучение уже сейчас становится делом пожизненным. Педагог в современном вузе уходит от роли повторителя материала, пусть даже обновляемого, и становится поверенным в деле формирования профессиональной компетенции учащегося, и психолог и кадровик, и наставник и научный руководитель на протяжении всего периода обучения. Его работа, возможно, должна оцениваться через эффективность выпускников на рынке труда, их востребованность.

К концу первой четверти XXI в. большинство задач интеллектуального труда будут автоматизированы, это даст возможность преподавателям, врачам, юристам, финансистам, администраторам, менеджерам передать искусственному интеллекту часть служебных функций, а в некоторых случаях сможет привести к фактической замене сотрудников машинами¹.

¹ *Милов Г.* McKinsey: Двенадцать новых технологий через 10 лет радикально изменят рынок труда на планете // Вестник. 2013. 23 мая [Электронный ресурс]. URL: https://www.vedomosti.ru/management/articles/2013/05/28/umnye_kompyutery_umelyeroboty_lishnie_lyudi (дата обращения 6 февраля 2022).

Уже есть успешные попытки постановки корректных медицинских диагнозов², формирование судебных решений и даже создания объектов творчества (музыкального и художественного) исключительно нейронными сетями [Шелкович, Курдюкова 2021]. Перспектива предсказуема.

По мнению специалистов *McKinsey Global Institute (MGI)*, внедрение новых технологий при дискретном повышении производительности труда ведет к резкому сокращению занятости, поэтому ключевой проблемой и мирового, и российского рынка труда может стать рост числа «лишних людей». Одна из возможных стратегий на уровне национальных регуляторов – использовать новые технологии для создания систем передержки. Сегодня университеты и институты в России выполняют социальную функцию, потому что мы не знаем, куда девать молодых людей, а государство готово платить зарплаты никому не нужным специалистам, чтобы предотвратить социальный взрыв³.

Важно в начале нашей статьи обозначить эти реалии современного общества. В кардинально меняющемся мире, где пандемия 2020–2022 гг. дополнительно обострила и ускорила некоторые описанные процессы, усилила востребованность дистанционных форм образования, здравоохранения, правосудия и др. В таких условиях особенно важно формирование новой системы координат и законодательно закреплённого, выраженного в абсолютных значениях прогноза дальнейшего экономического и социального развития нашего государства.

Методы

При анализе такого правового явления, как законодательство о стратегическом планировании, мы использовали общенаучный диалектический метод познания и частнонаучные методы: описательный, формально-догматический, системный, сравнительно-правовой, исторический, функциональный.

Дискуссия

Не вызывает сомнений, что планирование есть объективная потребность любой системы управления, это доказывает и рассмотрение структуры и деятельности крупных корпораций и учреждений

² Петров М. Проект «20 идей»: искусственный интеллект на страже сердца // Регнум. 2022. 5 января [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3468997.html> (дата обращения 8 февраля 2022).

³ Милов Г. Указ. соч.

(в том числе РГГУ), имеющих долгосрочные стратегии, и анализ зарубежных правовых систем, к примеру бюджет Европейского союза принимается на 7 лет, планирование экономической деятельности в Китайской Народной Республике осуществляется пятилетками, в то время как Россия с недавнего времени принимает 3-х летний (долгосрочный) бюджет.

Ответить на такие серьезные вызовы призвана группа взаимосвязанных юридических норм, созданная с целью долгосрочного общегосударственного целеполагания, предполагающего устойчивость положительных трендов развития общества.

Попытки сформировать законодательство об устойчивом развитии предпринимались в современной России давно. Так, еще в 1995 г., всего через год после принятия Конституции РФ, был принят Федеральный закон от 20.07.95 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»⁴. Это был, по сути, декларативный нормативный акт, не содержащий никаких требований по срокам принятия прогнозов, ответственности за срыв их реализации и др. Отметим, однако, что в соответствии с п. 2 ст. 4 рассматриваемого закона Президент РФ был обязан в свое ежегодное послание включить раздел, посвященный анализу выполнения программы социально-экономического развития РФ, последствий неисполнения программы не предусматривалось. Углубляться в рассмотрение вышеназванного нормативного правового акта считаем нецелесообразным, тем более что он утратил силу в 2014 г.

Однако некоторые документы долгосрочного государственного планирования в соответствии с 115-ФЗ все же были приняты как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов.

Так, в 2007 г. была утверждена стратегия развития г. Москвы на период до 2025 г.⁵, а в 2008 г. – Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г.⁶

⁴ Федеральный закон от 20.07.95 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/ (дата обращения 8 февраля 2022).

⁵ Основные направления стратегии развития города Москвы на период до 2025 года, утв. Постановлением Правительства города Москвы от 26 июня 2007 г. № 513-ПП [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/24206220/> (дата обращения 6 февраля 2022).

⁶ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Прави-

Однако должной реализации данные и подобные им документы не получили, может быть, потому, что имели статус подзаконных нормативных актов и не включали в себя положений о персональной ответственности исполнителей.

Начало развития нового института законодательства России было положено в 2014 г. с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ⁷ (далее – Закон). Его появление ознаменовало собой целую эру новой государственной правовой политики в сфере планирования хозяйственных и политических процессов. Закон был разработан по поручению Президента РФ по итогам заседания Государственного совета, состоявшегося еще в 2007 г.⁸

Появление на свет Закона не было быстрым и легким. Правительство РФ внесло проект 01.10.2012. Первое чтение прошло в ноябре 2012 г., затем, после полуторагодовой паузы, в июне 2014 г. законопроект был одобрен сразу в двух чтениях ГД (второе и третье), в СФ и подписан Президентом. Все произошло за 10 календарных дней. Такие сжатые сроки говорят о крайней востребованности рассматриваемого нормативного правового акта именно в тот момент. Срочность принятия закона, возможно, была связана с известными событиями начала 2014 г. в геополитическом пространстве бывшего СССР, серьезно изменившими стратегические цели российского государства и способы их достижения.

Анализ основных положений Закона говорит о том, что в нормативных правовых актах установлены различные формы активности участников планирования. В соответствии с п. 1 ст. 3 Закона стратегическое планирование – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического

тельства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ (дата обращения 6 февраля 2022).

⁷ Федеральный закон от 20.07.95 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании...

⁸ *Клепач А.Н.* Доклад в ГД ФС РФ О проекте ФЗ №143912-6 «О государственном стратегическом планировании» от 21.11.2012 [Электронный ресурс]. URL: <https://video.duma.gov.ru/watch/?id=72994> (дата обращения 7 февраля 2022).

развития Российской Федерации. Очевидно, что законодатель предполагает дедуктивный подход, каждый этап предполагает больше частности.

Из Закона следует, что все участники планирования, их представители осуществляют разработку и принятие соответствующих документов, в которых и закрепляют свое видение будущего на федеральном, региональном или местном уровнях в виде стратегий различного уровня. Логичность такого подхода также имеет научное обоснование [Говорухина 2021].

Подзаконные акты о планировании многочисленны, п. 3 ст. 11 Закона предусмотрено 26 категорий нормативных актов, несколько групп предусматривают нормативные акты субъекта и даже муниципалитета, к тому же принятие таких актов происходит с определенной периодичностью. На официальных сайтах не удалось найти систематизированный перечень нормативных правовых актов, однако по оценкам экспертов, во исполнение Закона на субъектном уровне и на уровне муниципальных образований утверждено порядка пятидесяти тысяч различных документов, из них более ста на федеральном уровне⁹, только на сайте Минэкономразвития перечислен 21 документ федерального уровня¹⁰.

При бесспорных положительных сторонах процесса планирования, создать стройную систему восприятия и анализа такого количества нормативных актов сложно. Важно также учитывать, что стратегическое планирование, как указывают некоторые авторы [Бредихин, Проценко 2020] способно решать целый ряд идеологических задач государства. Для целей контроля реализации законодательства о планировании предполагается использовать ГАС «Управление».

⁹ *Мунтиян В.И.* 2020 Методологические аспекты государственного стратегического планирования: состояние и пути развития // Государственное стратегическое планирование: состояние, перспективы и пути развития / Государственная Дума. М., 2020. С. 60 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fa.ru/org/chair/mpip/Documents/%D0%A1%D0%91%D0%9E%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%20%D0%93%D0%BE%D1%81%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B0%20%D1%81%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8F%D0%B1%D1%80%D1%8C%202020.pdf> (дата обращения 9 февраля 2022).

¹⁰ Нормативное обеспечение стратегического планирования // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/normativnoe_obespechenie_strategicheskogo_planirovaniya/ (дата обращения 9 февраля 2022).

В соответствии с п. 2 Положения об указанной системе она представляет собой единую распределенную государственную информационную систему, обеспечивающую формирование и обработку данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления, в том числе для информационного обеспечения стратегического планирования¹¹. Однако до настоящего момента ее работа не совсем прозрачна для анализа, хотя очевидно, что определенные ограничения в использовании подобных данных вполне оправданы.

В *заключении* необходимо сделать краткий обзор новейших нормативных актов федерального уровня. В прошедшем 2021 г. следует отметить два существенных правовых события в сфере законодательства о стратегическом планировании. Первое связано с принятием Правительством России перечня из 42 стратегических инициатив¹². Документ содержит пять страниц, на которых в списочной форме перечислены направления социально-экономического развития, также определены органы, ответственные за каждый пункт. Инициативы изложены в объеме нескольких слов, например, «Мой частный дом» или «Электронный документооборот» и не содержат иной информации. Документ является рамочным и декларативным. Второе событие связано с утверждением 01.10.2021 Правительством РФ Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.¹³

¹¹ Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», утв. постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 101 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/197043/> (дата обращения 9 февраля 2022).

¹² Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_397326/ (дата обращения 9 февраля 2022).

¹³ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 1 октября 2021 г. N 2765-р [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/402929258/> (дата обращения 9 февраля 2022).

Документ содержит уже 308 страниц и подробные целевые показатели развития каждого региона. Создается впечатление, что государство переходит от индикативно-прогнозного подхода к директивно-плановому, что требует дополнительного осмысления, но в целом может оцениваться положительно.

Подводя итог, следует констатировать факт серьезной озабоченности законодателя вопросом создания и функционирования системы нормативных актов стратегического планирования с имплантацией в такую работу всех субъектов бюджетной системы. Нельзя недооценивать также меры по созданию и вокруг России передового, привлекательного для иных государств региона, прежде всего, на территориях стран ЕАЭС и других государств бывшего СССР. В этом пространстве уже есть планы по активному промышленному развитию¹⁴, однако направления гуманитарного влияния не менее значимы и также требуют особенного внимания. Такая масштабная цель не может быть достигнута быстро, поэтому необходимо приветствовать данную трудную работу и стимулировать общественную дискуссию в указанной сфере, в том числе на площадках нашего университета, с целью разумного нормативного планирования долгосрочного устойчивого развития российского общества и государства.

Благодарности

Статья выполнена в рамках проведения III Всероссийской конференции «Устойчивое развитие России: роль гуманитарного образования», проведенной 10 февраля 2022 г. в РГГУ.

Acknowledgements

The article was written within the framework of the III All-Russian Conference “Sustainable Development of Russia: the Role of Humanitarian Education”, held on February 10, 2022 at the Russian State University for the Humanities.

¹⁴ Карта индустриализации Евразийского экономического союза, утв. Распоряжением межправительственного совета Евразийского экономического союза от 17.07.2020 № 15 [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/565338911> (дата обращения 11 января 2022).

Литература

- Бредихин, Ароценко 2020 – *Бредихин А.Л., Ароценко Е.Д.* Стратегическое планирование в системе реализации идеологической функции государства // Экономика. Социология. Право. 2020. № 3 (19). С. 89–92.
- Говорухина 2021 – *Говорухина Ю.В.* Стратегия как правовой документ: Дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2021.
- Шелкович, Курдюкова 2021 – *Шелкович М.Т., Курдюкова А.И.* Проблемы правового регулирования интеллектуальной собственности результата деятельности программных комплексов искусственного интеллекта // Юридическая наука. 2021. № 12. С. 118–121.

References

- Bredikhin, A.L. and Arotsenko, E.D. (2020), “Strategic planning in the system of implementation of the state ideological function”, *Economics. Sociology. Law*, no. 3 (19), pp. 89–92.
- Govorukhina, Yu.V. (2021), Strategy as a legal document, PhD Thesis, Nizhny Novgorod, Russia.
- Shelkovich, M.T. and Kurdyukova, A.I. (2021), “Issues on Legal Regulation for Intellectual Property of Results of the Artificial Intelligence Software Complexes”, *Legal Science*, no. 12, pp. 118–121.

Информация об авторе

Максим Т. Шелкович, кандидат юридических наук, доцент, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; 125047, Россия, Москва, Миусская пл., д. 6; snoby7@mail.ru, ORCID ID 0000-0001-8401-8985

Information about the author

Maksim T. Shelkovich, Cand. of Sci. (Law), associate professor of the Department of Civil Law and Process, Faculty of Law, Institute of Management of Economics and Law, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; bld. 6, Miusskaya Square, Moscow, Russia, 125047; snoby7@mail.ru, ORCID ID 0000-0001-8401-8985