

УДК 342.922

DOI: 10.17223/22253513/41/7

С.А. Старостин, А.Г. Добкин

О ПЛАНАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ДОКУМЕНТАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Стратегическое планирование является одним из основных механизмов обеспечения целенаправленного и устойчивого развития государства, экономики и общества. С принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в России начался новый этап формирования системы государственного стратегического планирования. В статье рассматривается статус планов деятельности федеральных органов исполнительной власти как одного из ключевых элементов системы документов стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование; совершенствование законодательства; планы деятельности федеральных органов исполнительной власти; социально-экономическое развитие.

Ключевыми организационными документами стратегического планирования, принимаемыми на федеральном уровне, являются планы деятельности федеральных органов исполнительной власти. В соответствии со ст. 31 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ) 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.

Фактически 172-ФЗ отводит планам деятельности федеральных органов исполнительной власти ключевую роль в организационно-управленческом механизме реализации стратегических целей и задач Российской Федерации. Исходя из приведенного определения, в разрабатываемые планы должны включаться (и, соответственно, взаимоувязываться между собой) все цели, задачи и мероприятия, за реализацию которых ответствен тот или иной орган государственной власти. Именно такой подход закреплен и в Правилах разработки планов деятельности, утвержденных Правительством Российской Федерации (далее – Правила) [1]. Так, согласно Правилам, разработка планов деятельности направлена на выполнение следующих

управленческих функций в сфере ведения федерального органа исполнительной власти:

а) определение приоритетов деятельности федерального органа исполнительной власти на среднесрочный период и их сопряжение с целеполаганием документов стратегического планирования, по которым федеральный орган исполнительной власти является ответственным исполнителем или соисполнителем;

б) организация и координация деятельности структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, а также территориальных органов федерального органа исполнительной власти по реализации указанных документов стратегического планирования;

в) мониторинг и оценка промежуточных и окончательных результатов реализации указанных документов стратегического планирования;

г) информирование гражданского общества о целях, задачах и результатах деятельности федерального органа исполнительной власти по реализации государственной политики в закрепленной сфере ведения с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

В теории именно планы, и в особенности результаты их реализации, должны показывать вовлеченность органов государственной власти в достижение стратегических целей и задач и, соответственно, эффективность данной работы, становясь в том числе основанием для принятия конкретных управленческих выводов и решений.

Обращаясь к практике принятия планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, необходимо отметить, что она далеко не всегда формируется последовательно.

Действующие планы деятельности федеральных органов исполнительной власти существенно различаются как по структуре, так и по подходу к формированию. Так, например, План деятельности Минфина России на 2020–2025 годы (утвержден Министром финансов Российской Федерации 25.08.2020) содержит обширную текстовую часть – так называемую «стратегическую карту» министерства, включающую сведения о миссии, ценностях, долгосрочных целях министерства, а также информацию о содержании и основных направлениях государственной политики в сфере его ведения. В свою очередь, в Плате деятельности Минобрнауки России на 2019–2024 годы (утвержден Министром науки и высшего образования Российской Федерации 08.02.2019) отсутствует текстовая часть, а сам План представляет собой план-график планируемых к реализации мероприятий. Обращает на себя внимание, что федеральные органы исполнительной власти разрабатывают планы самостоятельно, без ориентира на единый стандарт структуры и изложения.

Для значительного числа планов деятельности федеральных органов исполнительной власти характерным является «упрощенный» подход к определению ключевого элемента планов – самих запланированных мероприятий, т.е. конкретных действий органов, направленных на достижение стратегиче-

ских целей и задач. Они, как правило, формулируются не в логике требуемых к принятию и реализации организационно-управленческих решений соответствующих подразделений государственного аппарата, а как общие, абстрактные направления деятельности или планируемые результаты либо повторение целей и задач, определенных иными стратегическими документами.

Так, например, упомянутый План деятельности Минфина России на 2020–2025 годы предусматривает такие мероприятия, как «развитие международного сотрудничества» (мероприятие 4.2.8), «осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов» (мероприятие 5.1.6), «обеспечение своевременности и полноты исполнения долговых обязательств Российской Федерации» (мероприятие 7.1.14). Фактически эти мероприятия предполагают реализацию текущих полномочий федерального органа исполнительной власти, что ставит вопрос о целесообразности их включения в качестве стратегических мероприятий в документ стратегического планирования с горизонтом до 2025 г. В свою очередь, План деятельности Минздрава России на 2019–2024 годы (утвержден Министром здравоохранения 28.01.2019) предусматривает мероприятие «разработка и актуализация федеральных государственных образовательных стандартов и примерных образовательных программ» (мероприятие 7.2.6), которое планируется реализовывать «ежегодно». Вместе с тем отсутствуют сведения о том, какие структурные подразделения будут принимать участие в его реализации, какие промежуточные этапы его реализации и предполагаемые направления могут быть использованы для оценки итогов его исполнения. Еще одним примером может служить План деятельности Минстроя России на 2019–2024 годы (утвержден 05.03.2020), включающий в качестве одного из мероприятий «утверждены региональные программы переселения граждан из непригодного для проживания жилищного фонда» (пункт 6.2.2), единственным результатом исполнения которого являются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации об утвержденных региональных программах переселения граждан. При этом из плана не следует, каким образом федеральный орган исполнительной власти планирует добиваться достижения поставленного результата с учетом планируемого уровня принятия соответствующих решений.

В целом, обобщая результаты анализа содержания планов деятельности ряда федеральных органов исполнительной власти, следует отметить, что их содержание ближе к сводным декларативным актам, которым присущи свойственные подобным документам проблемы неточности, неконкретности и низкого организационно-управленческого потенциала.

В контексте изложенных теоретических и законодательных положений интересен недавний отчет Счетной палаты Российской Федерации, в котором были отражены результаты аудита формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2019 гг. [2. С. 35].

Основные результаты аудита неутешительны:

- во-первых, ни один из утвержденных планов деятельности ФОИВ на 2019–2024 гг. не соответствует установленным законодательным требованиям;

- во-вторых, в планы деятельности ФОИВ включено только 26% показателей госпрограмм и подпрограмм, за которые они отвечают. Из показателей национальных и федеральных проектов в планах учтено 55%;

- в-третьих, в 2017 и 2018 гг. не достигнут каждый пятый показатель деятельности ФОИВ, за тот же период ни один ФОИВ не смог достичь плановых значений всех показателей деятельности.

Что является причиной сложившейся критической ситуации? Представляется, что ответ на данный вопрос кроется в самом подходе к составлению планов и в особенности к контролю за их реализацией, заложенном в действующем законодательстве. Фактически на данный момент формирование планов осуществляется на «децентрализованной» основе. В соответствии с п. 13 Правил план является внутриведомственным актом, утверждаемым руководителем федерального органа исполнительной власти. Он же, как правило, обеспечивает текущий контроль за реализацией планов. Единственной формой внешнего контроля за формированием планов является их направление (уже после утверждения) в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и Минфин России, а за достижением определенных в планах целей и задач – направление ежегодного доклада в Минэкономразвития России и Минфин России (в соответствии с п.п. 14 и 19 Правил).

Так, согласно п. 19 Правил в целях мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральные органы исполнительной власти по итогам предшествующего календарного года формируют доклады о реализации планов деятельности за отчетный период, содержащие сведения о достижении поставленных целей и показателей, реализации запланированных мероприятий, а также о наличии невыполненных за отчетный период мероприятий, причинах невыполнения и принимаемых мерах по их выполнению. Данные доклады после утверждения руководителем федерального органа исполнительной власти направляются в Минэкономразвития России и Минфин России. В свою очередь, Минэкономразвития России на основании представленных докладов готовит сводный доклад о ходе реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти за отчетный период, который представляется в Правительство Российской Федерации. Это – единственный предусмотренный законодательством механизм контроля исполнения планов.

При этом, как отмечается Счетной палатой Российской Федерации, представляемые «сводные» доклады носят формальный характер. Они не содержат оценку и анализ причин недостижения целей и показателей и не могут быть использованы в качестве инструмента принятия управленческих решений. Отдельно подчеркивается отсутствие «обратной связи» Правительства по результатам рассмотрения представляемых докладов [2. С. 36].

На практике действующий механизм реализации планов деятельности имеет больше общего с информированием, чем со стратегическим планированием. Однако даже его информационная функция является достаточно сомнительной: как отмечает Счетная палата, в отдельных случаях информация «сводных» докладов за 2017 и 2018 гг. не соответствует содержанию докладов о реализации планов деятельности ФОИВ за указанные отчетные периоды.

В целом видится, что «информационный» характер разрабатываемых планов в значительной мере обусловлен системной проблемой действующего законодательства о стратегическом планировании, заключающейся в предельно широком подходе к определению «документов стратегического планирования». Согласно 172-ФЗ под документом стратегического планирования понимается 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.

Мало того что под данное определение подпадают любые нормативные и даже ненормативные правовые акты, разрабатываемые участниками стратегического планирования, но, что особенно важно, оно ориентирует правоприменителей на их «информационный» характер.

Возможно ли определение содержания ключевых направлений государственной политики посредством «информационных актов»? Представляется, что нет.

В экономической и правовой литературе долгие десятилетия продолжается активная дискуссия о соотношении «директивного» и «индикативного» методов планирования, заключающаяся главным образом в поиске баланса методов воздействия на экономические процессы со стороны государства [3].

Однако для нас принципиальным видится то, что эта дискуссия актуальна лишь для определения подходов к взаимодействию государства с иными экономическими субъектами. Рассуждения об индикативном характере планирования не предполагают и не могут предполагать переход на «индикативный» формат регулирования взаимоотношений внутри государственного аппарата. Иными словами, цели и задачи, определяемые документами стратегического планирования, должны носить строго императивный характер для всех подразделений государственного аппарата, вне зависимости от характера их воздействия на поведение иных субъектов.

В целом представляется, что документы стратегического планирования с точки зрения теории административного права целесообразно рассматривать в качестве одного из видов правового акта управления, правовая природа которого обусловлена особым местом стратегического планирования в функциональном механизме государственного управления – определении целей и задач перспективной деятельности государства. Документы стратегического планирования в этом смысле являются основой для принятия

всех иных правовых актов управления, поскольку одной из характеристик любого правового акта управления является выражение целей, задач и функций исполнительной деятельности.

При этом важно отметить, что стратегические цели и задачи нельзя рассматривать в качестве абстрактных «общих направлений». В рамках системы документов стратегического планирования каждая стратегическая цель и задача при обращении к документам более «низкого» уровня (например, от актов Президента к актам Правительства и органов исполнительной власти) должна получать конкретное выражение, в конечном итоге завершающееся перечнем обязательных действий конкретных субъектов управленческих отношений. Стратегические цели и задачи для органов исполнительной власти, ответственных за их достижение, должны иметь конкретный организационно-управленческий потенциал [5. С. 97].

Какие меры, с учетом изложенного, могут быть приняты в целях устранения описанных проблем? Представляется, что ключевой мерой, которая позволит качественно изменить ситуацию, может стать существенное повышение управленческого потенциала планов деятельности. Это, на наш взгляд, может быть достигнуто при передаче полномочий по утверждению планов и контролю за их исполнением на уровень Правительства Российской Федерации (либо Минэкономразвития России, с наделением достаточными организационными полномочиями).

Фактически такое перераспределение полномочий предполагает не только формальное усиление «внешнего» контроля за формированием и реализацией планов, но и качественное повышение уровня их координации. Все показатели планов деятельности должны быть систематизированы, по возможности максимально оцифрованы, за каждый из них должны быть определены ответственные, несущие в том числе дисциплинарную ответственность за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. В этом деле значительную вспомогательную роль может сыграть использование ГАС «Управление», ресурсы которой позволяют в реальном времени контролировать ход достижения тех или иных показателей. «Единое окно», утверждающее и контролирующее ход реализации планов, должно иметь возможность принятия конкретных управленческих решений, обеспечивающих устранение недостатков текущей работы по достижению стратегических целей и задач.

При этом «централизация» работы по формированию планов деятельности должна внести существенный вклад в повышение системности и иерархичности документов стратегического планирования в целом. Важным является учет организационной роли планов – низшего звена документов стратегического планирования федерального уровня, наиболее близкого к практической деятельности. Целесообразным представляется включение в принимаемые планы не только мероприятий и задач общего характера, но и их детализации с учетом предполагаемых этапов работы. Исходим из того, что планы деятельности ФОИВ, являющихся ответственными исполнителями стратегических целей и задач, должны давать одно-

значный ответ на то, каким образом и в какие сроки будут реализованы стратегические ориентиры, определенные на федеральном уровне в рамках всего массива документов стратегического планирования. Интеграция соответствующих показателей в планы деятельности, их детализация позволят проследить процесс реализации «верхнеуровневых» стратегических целей до конкретных действий отдельных подразделений государственного аппарата. Подобный системный подход даст возможность в числе прочего вовремя фиксировать риски недостижения тех или иных стратегических показателей и своевременно предпринимать необходимые меры.

Важным аспектом предлагаемого подхода является и то, что его практическая реализация позволит скоординировать работу различных федеральных органов исполнительной власти над совместной реализацией комплексных стратегических целей и задач. Как отмечается в отчете Счетной палаты, при подготовке докладов о реализации планов деятельности ФОИВ и докладов Минэкономразвития за 2017 и 2018 гг. отсутствовал единый подход к оценке достижения одних и тех же показателей деятельности. Утверждение же планов деятельности федеральных органов исполнительной власти одним вышестоящим органом позволит обеспечить отражение в их положениях скоординированных задач и мероприятий, направленных на достижение межотраслевых (либо общеэкономических) целей, основываясь на понимании конкретного вклада, который должен внести в достижение таких целей тот или иной орган.

Подводя итог, необходимо отметить, что роль планов деятельности федеральных органов исполнительной власти в системе документов стратегического планирования на сегодняшний день неоправданно низка. Передача вопросов их подготовки и контроля за достижением соответствующих стратегических показателей на уровень самих органов исполнительной власти в условиях недостаточности внешнего контроля за данным процессом фактически привела к утрате ими управленческого потенциала, лишив государственный аппарат важного механизма координации работы в сфере стратегического планирования. Представляется жизненно необходимым для всей системы стратегического планирования качественный пересмотр роли планов деятельности федеральных органов исполнительной власти с передачей полномочий по их утверждению на более высокий уровень с одновременным повышением ответственности за достижение запланированных показателей.

Литература

1. О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 26.12.2015 № 1449 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1, ч. II. Ст. 254.
2. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов

исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» // Бюллетень Счетной палаты. 2020. № 1 (266).

3. Административная реформа : учеб. пособие / под ред. С.А. Старостина. М. : Проспект, 2021. 192 с.

4. Право. Государство. Управление : общетеоретические и отраслевые аспекты / под ред. М.М. Журавлева, С.В. Ведяшкина. Томск : Изд-во Том. гос. ун-та, 2020. 282с.

Starostin Sergey A., Dobkin Alexey G., Kutaftin Moscow State Law University (Moscow, Russian Federation)

ON THE PLANS OF THE FEDERAL EXECUTIVE BODIES AS THE DOCUMENTS OF STRATEGIC PLANNING

Keywords: strategic planning, improvement of legislation, plans for the activities of federal executive bodies, socio-economic development.

DOI: 10.17223/22253513/41/7

The article deals with strategic planning, which is one of the main mechanisms for ensuring the purposeful and sustainable development of the state, economy and society. The adoption of the Federal Law No. 172-FZ of 28.06.2014 "On Strategic Planning in the Russian Federation" in the Russian Federation marked a new stage in the formation of the state strategic planning system. The status of plans for the activities of federal executive bodies as one of the key elements of the system of strategic planning documents is considered. The practice of their preparation and implementation is analyzed, its shortcomings are studied, and possible directions for improving the current legislation in this area are proposed.

The authors consider the status of plans for the activities of federal executive bodies as one of the key elements of the system of strategic planning documents. They analyze the practice of their preparation and implementation, study its shortcomings, and propose all possible directions for improving the current legislation in this area.

When writing the article, the authors studied the content of certain questions about strategic planning and the corresponding functions of the federal executive bodies of the Russian Federation. They revealed the problems of practical importance and proposed the methods and options for their solution.

The authors used the following methods: system analysis, dialectical, logical, comparative-legal methods, analysis and synthesis, induction and deduction. As a result of the study, the following results were obtained:

- it is necessary to ensure that not only activities and tasks of a general nature are included in the adopted plans, but also their detailing in terms of the expected stages of work;
- the activity plans of the federal executive authorities, which are responsible executors of strategic goals and objectives, should give an unambiguous answer to how and when the strategic guidelines defined at the federal level within the entire array of strategic planning documents will be implemented;
- the introduction of a systematic approach will allow to fix the risks of non-achieving certain strategic indicators and take the necessary measures in a timely manner;
- at present, the role of plans for the activities of federal executive bodies in the system of strategic planning documents is unreasonably low;
- the transfer of issues of preparation and control over the achievement of relevant strategic indicators to the level of the executive authorities themselves, in the conditions of insufficient external control over this process, in fact, led to the loss of their managerial potential, depriving the state apparatus of an important mechanism for coordinating work in the field of strategic planning;
- it is necessary for the entire system of strategic planning to revise qualitatively the role of the plans of the federal executive bodies with the transfer of authority for

their approval to a higher level with a simultaneous increase in responsibility for achieving the planned indicators.

References

1. The Government of the Russian Federation. (2016) On the procedure for developing, adjusting, monitoring and controlling the implementation of plans for the activities of federal executive bodies, the leadership of which is carried out by the Government of the Russian Federation: Decree No. 1449 of the Government of the Russian Federation of December 26, 2015. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 1(2). Art. 254. (In Russian).

2. Russia. (2020) Report on the results of the expert and analytical event “Strategic audit of the formation and achievement of performance indicators of federal executive bodies, which are managed by the Government of the Russian Federation, in 2017–2018 and the past period of 2019”. *Byulleten' Schetnoy palaty*. 1(266). (In Russian).

3. Starostin, S.A. (ed.) (2021) *Administrativnaya reforma* [Administrative reform]. Moscow: Prospekt.

4. Zhuravlev, M.M. & Vedyashkin, S.V. (eds) (2020) *Pravo. Gosudarstvo. Upravlenie: obshcheteoreticheskie i otraslevye aspekty* [Law. State. Administration: general theoretical and branch aspects]. Tomsk: Tomsk State University.