

Ляпсусы Федерального закона №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Показано восемь ляпсусов регулирования стратегического планирования этим законом. 1-й — планирование как усмотрительная, односторонняя деятельность власти. 2-й — субъекты экономической деятельности не участвуют в стратегическом планировании экономического развития. 3-й — из названия закона следует, что он регулирует любое стратегическое планирование в Российской Федерации, но не предусматривает то, которое осуществляется гражданами и юридическими лицами, лишив юридического значения такое планирование. 4-й — отсутствует регулирование процедур и действий участников процесса стратегического планирования. 5-й — вместо позитивного правового регулирования закон производит номинативное формулирование, а дефиниции закона не содержат сущностных признаков определяемых понятий. 6-й — по закону стратегия не принимает в расчет интересы и действия конкурирующих на международных и внутренних рынках правовых субъектов. 7-й — закон предполагает одновариантность опирающихся на безальтернативное целеполагание прогнозов и стратегии, которая безосновательно смешивается с задачей обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. 8-й — закон, вопреки современному зарубежному и советскому опыту, не создает ни правового института специальной компетенции в области стратегического планирования, ни исполняющего ее органа государства.

Ключевые слова: стратегия, стратегическое планирование, участники стратегического планирования, консенсус уровней публичной власти при стратегическом планировании, Федеральная экономическая служба стратегического планирования РФ, Федеральный банк плановых кредитов и инвестиций РФ.

Распространен миф, о том, что современное планирование в рыночной экономике — это индикативное планирование по макроэкономическим показателям.

Здесь главный ляпсус концепции в том, что предполагается, будто планирование всегда есть деятельность власти и всегда навязывание подвластным ее приказаний. А если такого навязывания нет, то тогда остается лишь стихия рынка и никакого планирования. Этот миф был порожден еще компартийной политэкономией в СССР, которую учили на каждом гуманитарном факультете университетов и вузов.

Автору строк уже доводилось раньше неоднократно показывать ошибочность этих представлений [1]. В действительности планирование — это многосторонний договор, частное дело компаний, являющийся их коммерческой тайной. В нем государство лишь наблюдатель, и посредник, а также гарант соблюдения договорных обязательств. Для нынешнего российского периода развития капитализма весьма знаменательно, что институт планирования был впервые установлен в США, еще до того, как К. Маркс написал «Капитал», теория которого строится на основе средневековых



Н. М. Казанцев,
 д. ю. н., к. э. н., профессор,
 зав. отделом экономико-правовых проблем
 государственного и муниципального
 управления, Институт законодательства
 и сравнительного правоведения
 при Правительстве РФ
 nmkazantzev@gmail.com

экономических отношений без какого-либо упоминания тогдашнего современного планирования. Однако именно институт планирования изначально и наиболее тесно связан с демократией и рыночной экономикой правового государства как достижение человеческой цивилизации в ее гражданско-правовом, т. е. сугубо западном варианте [1]. Уже при президентстве Т. Джефферсона (1804-1809) был разработан 10-летний план строительства дорог и водных путей в США, с финансированием из федерального бюджета [2]. После принятия Закона об общей инспекции от 1824 г. был учрежден План национального экономического развития, который, как пишет А. Шлезингер, в Европе окрестили «американской системой» [2]. До того, как администрация Рейгана засекретила американское планирование, основные отчетные показатели годовых и пятилетних планов публиковались в журнале «Ньюс Уик», как читал автор строк в 1970-е гг. Любопытно, что по показателям, аналогичным СССР, американцы подводили отчеты выполнения планов, особенно пятилетних, существенно оперативнее, чем Советский Союз, уже в марте–апреле следующего за отчетным периодом годом. Тогда как

СССР имел лишь к июню предварительные результаты выполнения пятилетнего плана. Более того, американские пятилетки, в отличие от советских, имели скользкий характер, т. е. ежегодно начинался некий пятилетний план и заканчивался другой. Поэтому планы обладали существенно превосходящей преемственностью по сравнению с советской системой пятилеток от одного партийного съезда до другого. Бывало, что на недостроенный объект в предшествующей пятилетке в следующую пятилетку средства уже не выделялись. В результате объем незавершенного строительства, в последние годы СССР, превосходил в 1,5 раза объем годового капитального строительства из года в год.

При этом между США и СССР имелась структурная сопоставимость основных плановых документов, как-то межотраслевого баланса в натуральных объемах, который в СССР не публиковался в составе партийных документов съездов и имел гриф «Совершенно секретно». Рассчитывался этот план не в государственной плановой комиссии СССР (Госплане СССР), а вследствие исключительных требований к вычислительным мощностям в одном из научно-производственных объединений Министерства радиопромышленности СССР. В США такой баланс также не публиковался и был защищен коммерческой тайной, поскольку был результатом переговоров и договоров крупнейших 200 компаний между собой. Он имел характер не административно-правового, но гражданско-правового договора. Там государство не приказывало компаниям участвовать в плане, но лишь удостаивало такой чести, за которую компании боролись. Публиковался макроэкономический отчет результатов реализации такого плана. И этот отчет имел индикативный характер для отслеживания реализации плана. Но отечественные политэкономы этот макроэкономический отчет индикаторов принимали и до сих пор принимают по своему заблуждению за сам план.

В XX веке с открытия матриц затраты–выпуск или межотраслевого баланса Василием Леонтьевым, удостоенного за это Премии памяти А. Нобеля, матрицы стали составляться в качестве итогов многостороннего договора компаний в натуральной и стоимостной форме и позволяли сбалансировать необходимые ресурсы по отраслям и компаниям. В. В. Леонтьев налаживал со своей лабораторией национальное планирование экономики в 200 странах [3].

Для того, чтобы одновременно и сохранить коммерческую тайну многосторонних договоров о планируемых к строительству объектов, разработку необходимых научных исследований и разработках, взаимных поставках крупнейших компаний и пр. и представить обществу составленный план производится отчет его макроэкономических последствий и эти индикаторы публикуются. Их и называют индикативным планом. Понятно, что сами прогнозируемые значения этих индикаторов на будущее никаких плановых заданий, связанных с реальными договорами компаний, собой не представляют.

Когда в США до рейгановского запрета в 1970-е гг. ежегодно в мартовском номере журнала News Week можно было прочитать итоги выполнения завершавшейся ежегодно американской скользкой

5-летки, тогда советские политэкономы изобрели миф, что эти индикаторы и есть целевые показатели плана и не подозревая, что под ними не стоит никакой договорный план в натуральном выражении. Тогда же и весь народ советский думал, что те «Основные направления социально-экономического развития СССР», которые принимались съездами КПСС и есть настоящие 5-летние планы. В СССР в составлении плана участвовали предприятия, сообразно полученным контрольным цифрам — значениям, экстраполированным из прошлых лет, они давали предложения в годовые и пятилетние планы своей отрасли.

Таким образом, основными субъектами составления плана являются субъекты экономической деятельности — юридические лица, которых не включили в состав участников стратегического планирования в Федеральном законе № 172-ФЗ.

Разворачиваемая экономическая блокада России требует обратиться к опыту стратегического планирования и к экономическим теориям конкурирующей стороны. В недавней монографии Д. Френча «Британская экономика и стратегическое планирование в 1905-1915 гг. [4] показывается как британские оборонные планировщики начали экономически готовиться к войне против Германии. Либеральные экономисты полагали, что свободная торговля влечет мир и процветание и что универсальная свободная торговля вызовет универсальный мир. Свободная торговля произвела бы такую сильную материальную связь между странами, что войны станут устаревшими, что никакой агрессор не сможет сделать прибыль от войны, человек — рациональное существо, он избежит войны ради экономической выгоды. Но, как пишет Д. Френч, книга Адама Смита «Исследование природы и причин богатства народов», дала отправную точку для понимания как воевать с экономической выгодой. Это также обеспечило оригинальные теоретические основы британской экономической стратегии в ранних месяцах Первой мировой войны. Смит был горячим сторонником свободной торговли между странами. Свободная торговля принесла пользу всем странам потому, что она позволила им обменять свои собственные избыточные товары на товары из других стран. Смит был убежден, что свободная торговля и здоровые экспортные отрасли промышленности были лучшими способами финансировать войну. Страна, которая, от ежегодной продукции ее промышленности, от годового дохода, прирастающего как из ее земель, так и от торговли с некоторыми странами, может поддерживать свои иностранные войны в других странах. Способность провести успешную войну зависит не только от армии и военно-морского флота, но и от способности экономики поддержать их.

Экономические риски нынешней России возникают в сфере отношений международной торговли со странами, экспорт в которые позволяет получать существенные валютные доходы. Но в значительной части таких стран приняты антироссийские экономические санкции. Сырьевая специфика российского экспорта ограничивает возможности расширения рынков для ее продукции в других частях мира. Перед российским стратегическим планированием встает задача

выработки стратегии возвышения внутреннего гражданского оборота через стратегическую координацию взаимосвязей российских субъектов экономики для внутреннего экономического развития, особенно развития обрабатывающих отраслей промышленности.

Этой задаче противоречат как состав субъектов, участвующих в стратегическом планировании согласно Федеральному закону № 172-ФЗ, так и логика правоотношений органов публичной власти с крупными экономическими субъектами страны, установленная этим законом.

Это второй ляпус закона — Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) не предусмотрел в числе участников стратегического планирования субъекты экономической деятельности (ст. 9), или субъекты бизнеса, т. е. те субъекты, деятельность которых единственно и образует экономику, действиями которых создается ВВП, будущее российской экономики и собственно России как государства. В этом сказались историческая традиция отечественного правосознания и правовой среды с непререкаемым упованием на государство и переложение ответственности на него даже за дела собственного бизнеса.

Надо сказать, что в прежние исторические времена, при разработке мобилизационного плана развития экономики в царский период (из него был сделан пресловутый план ГОЭЛРО), и в советский период при директивном планировании признавались субъективные права юридических лиц на участие в определении плановых заданий. Более того, именно экономические субъекты вкупе с академическими научными организациями только и способны провидеть существенные события и явления будущего научно-промышленного развития и составлять те планы, которые только они и могут осуществлять. А сами государственные органы, которые определены Федеральным законом № 172-ФЗ как единственные по статусу участники стратегического планирования, не имеют кадровых возможностей ни предвидеть нового научно-промышленного развития, ни осуществлять его.

Третий ляпус. Из формулировки названия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» следует, что он регулирует не только стратегическое планирование развития Российской Федерации, но и все процессы стратегического планирования в Российской Федерации, совершаемые всеми дееспособными лицами, состоящими под российской юрисдикцией. Установив исчерпывающий состав субъектов стратегического планирования, и не включив в состав его участников субъекты экономической деятельности, этот закон, вследствие своего всеохватывающего названия, установил фактически запрет или, по меньшей мере, неглекцию (пренебрежение) совершением стратегического планирования своего развития экономическими субъектами и гражданами. Такой запрет противоречит Конституции РФ. Ведь их права как права человека, в том числе и на стратегическое предвидение и осуществление собственного будущего, согласно п. 3 ст. 55 Конституции РФ не могут быть

ограничены никаким федеральным законом, если они не затрагивают мер по «защите основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Следовательно, названным Федеральным законом должно быть подтверждено право на стратегическое управление всех лиц, состоящих под юрисдикцией Российской Федерации с тем ограничением, которое установлено п. 3 ст. 55 Конституции РФ. При этом должны быть предусмотрены и урегулированы права и процедуры соучастия этих лиц, от граждан до крупнейших компаний и госкорпораций, в стратегическом планировании Российской Федерации, а также и полномочия, и процедуры участия в нем субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Очевидно, что муниципальное стратегическое планирование не может обойтись без соучастия в нем граждан и юридических лиц, действующих на территории местного сообщества. Местное сообщество принято подменять термином «муниципальное образование», дабы осуществить традиционную неглекцию человеком и его правами. Но местное сообщество, тем более народ каждого субъекта Российской Федерации должны получить право участие в составлении стратегических планов для всей Российской Федерации, причем, это право должно иметь императивное значение в процедурах общенационального планирования, установленных законом.

Исключение из числа участников стратегического планирования экономических субъектов — это двойное противоречие закона — Конституции РФ и смыслу стратегического планирования экономического развития [5].

Подчеркну, что п. 7 ст. 11 указанного закона, предусматривающий, что «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», не создает процессуальных прав для привлекаемых экспертов и заинтересованных лиц в стратегическом планировании. Этот пункт лишь закрепляет усмотрительное право односторонних действий государственных органов при стратегическом планировании, пресекая возможности образования благоприятной правовой среды для бизнеса и стратегической гражданской активности. Отсутствие процедур, регулирующих порядок действий участников стратегического планирования при разработке стратегических планов и процедур согласования участниками документов стратегического планирования между собой образует четвертый ляпус Федерального закона № 172-ФЗ.

Пробелы Федерального закона № 172-ФЗ таковы, что существенно затрудняют его практическую реализацию. Этим обусловлена во исполнение поручения Правительства РФ от 24 сентября 2015 г. № ИШ-П13-6573 подготовка Минэкономразвития России проекта федерального закона от 22 октября 2015 г. «О внесении изменений в статью 47 Федерального закона «О стратегическом планировании в Россий-

ской Федерации», которым предусмотрен перенос сроков осуществления информационного обеспечения стратегического планирования с 1 января 2016 г. на 1 января 2017 г., а разработка документов стратегического планирования отодвигается на два года — с 1 января 2017 г. на 1 января 2019 г. Подготовку стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. намечено перенести с 1 февраля 2016 г. на декабрь 2017 г. Перенесено же еще далее — на 1 января 2018 г. Федеральным законом от 23.06.2016 г. № 210-ФЗ (см. п. 3.1 ст. 47). Исполнения этих норм закона не случилось и надо ожидать новых изменений и дополнений о переносе сроков.

Конечно, законодатель совершил исключительно важное деяние — ввел в правовую систему Российской Федерации понятие стратегического планирования. Однако в законе предпринята незавершенная юридически и теоретически несостоятельная попытка формирования современной системы государственного стратегического планирования. Это не может в полной мере обеспечить решение задач, определенных еще в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

В принятом виде этот закон не обеспечивает должного позитивно-правового регулирования, соответствующего современному уровню наук, применяемых в стратегическом планировании и управлении в странах, конкурирующих с Российской Федерацией и практикующих против нее разного рода санкции. Позитивное правовое регулирование в этом законе подменено номинативным формулированием, в котором практически все определения не содержат существенных признаков определяемых понятий, дефиниции фундаментальных для закона категорий определены в существенно устаревших формах. Это пятый ляпсус закона.

Шестой ляпсус в том, что Федеральный закон № 172-ФЗ, в отличие от современного смысла понятия стратегии, продолжает традицию понимания стратегии как односторонних действий власти (ст. 10), не принимающей в расчет интересы и мнения иных правовых субъектов — конкурирующих на международных рынках против экономических субъектов страны, так и внутри страны, конкурирующих между собой и с иностранными субъектами, действующими на внутренних рынках. Односторонний характер полномочий органов публичной власти в области стратегического планирования по ст. 10 совокупно с невключением в число участников стратегического планирования ст. 9 субъектов экономической деятельности и граждан нарушает права юридических лиц и граждан на собственное стратегическое планирование и это будет влечь неисполнимость стратегических планов.

П. 24 ст. 3 закона под стратегией социально-экономического развития понимается «система долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации». Это понимание стратегии не соответствует ситуации введения экономических санкций против России, являющихся предельно жесткими мерами конкуренции, не отличимыми от так называемой военной стратегии не прямых действий в смысле Л. Гарта [6] или ведения экономической и дипломатической войны. Причем, эта новая политика против России стала стратегическим маневром западной цивилизации в условиях, когда посредством дипломатии миролюбия нас приучили стратегическую задачу по обеспечению потребительского спроса населения России решать в основном за счет внешней торговли, а развитие экономики осуществлять благодаря западным кредитам.

Законоустановленное определение стратегии не только не ведет речь о внешних рынках и внешнеэкономических стратегиях, но даже и не упоминает международную конкуренцию в каком-либо контексте, не говоря уже о том, чтобы предусматривать проведение исследований по конкурентному анализу экономик других стран, транснациональных компаний, отраслевых внутренних и внешних рынков как обязательную стадию стратегического планирования с императивным значением результатов конкурентного анализа для установлений стратегического плана. Здесь очевидный, как говорилось, шестой ляпсус закона.

Конкуренция в современном мире — это всеобщее глобальное отношение стран, национальных экономик, компаний и талантливых личностей друг к другу, результатом которого является превосходство, доминирование и использование стратегически недалеких субъектов другими, имеющими более развитое стратегическое планирование для достижения своих стратегических целей.

Узаконенное определение стратегии характерно для давних советских времен, когда либо еще не была широко известна в нашей стране теория игр и работа Дж. фон Неймана и О. Моргенштерна «Теория игр и экономическое поведение», изданная в 1944 г., в которой развивались идеи, выдвинутые фон Нейманом еще в 1928 г. Теперь все стандартные учебники по микроэкономике (Масколей и др., Крепе, Пиндайк и Рубенфельд) имеют главы, посвященные теории игр. Выделяется учебник лауреата Премии памяти А. Нобеля в области экономики¹ 2014 г. Ж. Тироля, в котором теория игр излагается систематически именно в связи с проблемами организации промышленности и регулирования рыночной власти монополий [7]. Он разработал методологию заключения государственными органами договоров с компаниями-олигополистами в целях планирования и регулирования экономического развития страны. Существенно, что учебник Ж. Тироля опубликован на русском языке 10 лет назад, однако это никак не отразилось на законодательном регулировании. Собственно, основоположники теории игр вводили и понимали свою теорию как адекватный формальный аппарат для изучения экономического поведения. Причем понятия «стратегия» или «стратегическое поведение» используются в теории игр в основном тогда, когда необходимо передать идею зависимости конкурентов друг от друга в принятии решений. Еще в работах 1960-х гг. Т. Шеллинга, лауреата

1 Это точное название Нобелевской премии в области экономики, которая была учреждена Банком Швеции в память об А. Нобеле.

Нобелевской премии 2005 г., определены даже более тонкие, нежели названные, аспекты стратегического поведения. Так Т. Шеллинг определяет стратегию через последовательность стратегических ходов, а стратегический ход как ход, который побуждает другого игрока, конкурента, сделать выбор в вашу пользу, т. е. совершить ответное действие предусмотренное и выгодное стратегирующему субъекту. Стратегический ход обладает способностью ограничивать выбор конкурента, выгодными для стратега ответными действиям [8].

Для того чтобы стратегия разрабатывалась именно как стратегия она должна быть по меньшей мере формой международно-правового, политического, экономического, научно-технического и информационного обусловливания выгодных для стратегирующего субъекта, России, действий, отношений и состояний его партнеров и конкурентов. Но для этого закон должен определять и легитимировать в качестве стратегий такие формы, которые содержат анализ и реализуют попытку предусмотреть такое свое влияние на партнеров и конкурентов. Он должен предусматривать учреждение институтов для разработки стратегий такого рода.

Седьмым ляпусом Федерального закона № 172-ФЗ является постулирование одновариантности прогнозирования, планирования и стратегии, опирающихся на некое безальтернативное целеполагание в виде определения «направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития» (ст. 8), которое бесосновательно смешивается с задачей обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Стратегическое планирование, по своей сути является синтезом экономики, права, инжиниринга и менеджмента. Статус российских экономических субъектов как экономических операторов определяется не только их масштабами производства, но и рыночной конъюнктурой, на которую оказывает влияние позитивный или негативный статус государства на мировых политических рынках. Это положение дел также должно учитываться при стратегическом планировании.

Экономические субъекты должны получить права стратегического планирования как своего развития, так и участия в определении стратегии развития соответствующих регионов или страны в целом в зависимости от своей экономической мощи. Императивная сила государственной власти должна быть направлена на обеспечение исполнения тех договоров экономических субъектов, согласно которым они взяли на себя обязательства в связи с вступлением в качестве участников в систему стратегического планирования страны в целом или соответствующего субъекта Федерации, муниципального образования. Такая роль государства в стратегическом планировании характерна для его зарубежной практики в развитом мире.

Предварительно можно сформулировать эффективное понятие стратегии, т. е. такое, которое, будучи установленным законодательно, должно обеспечивать определенную, минимально необходимую и соответствующую современному миру содержательность разработки стратегии. Под стратегией предлагается

понимать такую систему вариантов практических или информационных действий стратегирующего субъекта, которая предусматривает формулируемые в явном виде возможные противодействия иных сторон и субъектов, свои превентивные контрмеры против этих негативных возможностей и вследствие этого влечет наименее неблагоприятные для себя противодействия с их стороны в форме действий (бездействия), состояний, отношений и союзов субъектов конкурентной среды.

Подчеркнем, что здесь понятие «наименее неблагоприятные» включает в себя «наиболее благоприятные действия» в качестве частного случая. Если определение стратегии, основанное на этом понимании, будет включено в текст закона, то оно повлечет его существенную переработку. Необходимо будет дать правовые определения конкурентной среде, ее акторам, агентам, субъектам, стратегирующему субъекту как лицу, принявшему разработанную стратегию в качестве нормативного акта, являющегося формой многостороннего договора экономических и административных субъектов и потому приобретающего для них определенную юридическую силу.

Стратегии частных компаний не могут быть увязываемы друг с другом исключительно посредством документов. Как показывает опыт советского планирования, а также современного зарубежного планирования, согласование планов компаний, отраслей и региональных властей страны производится посредством многостороннего переговорного процесса в органах, которые, имея национальные особенности в наименованиях, порядке образования и статуса в разных странах, по сути, являются аналогичными друг другу институтами согласования проектов планов, образуемых на всех уровнях публичной власти из представителей бизнеса, науки и государственных органов. Федеральный закон № 172-ФЗ не создает ни правового института специальной компетенции в области стратегического планирования, ни исполняющего его органа государства, вопреки современному зарубежному опыту. Это — восьмой ляпус закона.

В настоящее время в Великобритании реализуются стратегический план Ассоциации Организации Объединенных Наций — Великобритания² на 2016-2019 гг. «Глобальные граждане для глобальных решений» («Global citizens for global solutions UNA-UK Strategic Plan, July 2016 to June 2019) [9] и План британского правительства «A digital strategy for a digital economy» [10].

Королевский Институт городского планирования (Royal Town Planning Institute) называет следующие общие принципы — исходные пункты планирования [11]:

- Стратегический — иметь дело только с проблемами, которые можно планировать и управлять на национальном или субнациональном уровне.

² Ассоциация Организации Объединенных Наций — Великобритания (UNA-UK) является ведущим независимым директором по вопросам политики в отношении Организации Объединенных Наций в Великобритании и широкой членской организацией в масштабах всей Великобритании.

- Пространственный — иметь ясность в роли и воздействии на отдельные местные сообщества и увязывать их с реализацией национальных приоритетов.
- Отзывчивый — новые формы плана, которые эффективны при подготовке и имеет более динамичный механизм обзора, способный адаптироваться к изменениям.
- Целедостигающий — быть эффективным благодаря привязке к выполнению программ и контролю расходов.
- Правящий через совместные структуры — для обеспечения проактивного участия всех заинтересованных сторон (т. е. на основе культуры помощи в реализации повестки дня других лиц), а не только на основе сотрудничества по реактивной повестке дня (т. е. принимать решения вмешиваться в чью-либо повестку дня).
- Локально ориентированный — обеспечить, чтобы «механизмы управления были чувствительны к местной культуре и сообществам интересов.
- Подотчетный — для преодоления дефицита демократии при принятии локально предопределенных стратегических решений.

Механизмы согласовывания планов между разными уровнями национального управления отмечают как фундаментально значимые институты С.Шмидт и Р. Бюлер и Дж. Блуштейн в сравнительном анализе процессов планирования в США и Германии [12]. И здесь, как и в Великобритании используются органы с участием представителей разных стороны, действующие посредством многосторонних комиссионных процедур.

Имеются существенные институциональные и структурные различия между США и ФРГ. В отличие от США, планирование в Германии опосредуется по вертикали интегрированной и ориентированной на консенсус институциональной структуры. В ответ на социально-экономические последствия унификации и европейской интеграции, немецкое планирование экспериментирует с участием в планировании новых региональных ассоциаций.

В США распространились опасения по поводу увеличения уровня государственного планирования и вмешательства. Поэтому зависимость от частного сектора при выполнении функции планирования и реализации планов оставила американский процесс планирования более открытым для отдельного предпринимательства и участия общественности. Появление штатского планирования привело в последние годы к всплеску участия некоммерческих групп и граждан в процессе планирования и принятия решений. Как показал анализ Американской ассоциации планирования (АРА) 2002 г. во многих штатах, которые создали некоторую форму штатского планирования, законы о планировании были приняты, с тем, чтобы защитить отдельные права собственности и обуздать полномочия органов власти штатов использовать право на принудительное отчуждение частной собственности.

В ФРГ планирование предусмотрено Основным законом страны (Grundgesetz) 1949 г., главой VIIa. «Общие задачи Федерации и земель» ст. 91a:

1. Федерация участвует в выполнении землями их задач, если эти задачи имеют значение для всего общества и участие Федерации необходимо для улучшения жизненных условий в следующих областях (общие задачи):
 - 1) расширение и строительство новых высших учебных заведений, включая клиники при них;
 - 2) улучшение региональной экономической структуры;
 - 3) улучшение аграрной структуры и защита береговой линии.
2. Более точно общие задачи определяются федеральным законом с одобрения Бундесрата. Этот закон должен содержать общие принципы их решения.
3. Закон определяет процедуру и организацию основополагающего планирования. Включение какого-либо мероприятия в планирование требует одобрения земли, на территории которой оно будет осуществляться.
4. В случаях, указанных в абзаце 1, пункты 1 и 2, Федерация возмещает половину расходов в каждой из земель. В случае, предусмотренном абзацем 1, пункт 3, она возмещает не менее половины расходов; регулирование участия должно быть единым для всех земель. Подробности устанавливаются законом. Предоставление необходимых средств зависит от включения их в бюджет Федерации и земель.

Хотя планирование является общей задачей среди всех уровней государственного управления, Федерация не создает или не реализует планы, а устанавливает общие рамки и политику структуры для обеспечения базовой согласованности для земельного, регионального и местного планирования. Земли как государства, их регионы и муниципалитеты являются фактическими органами планирования. Рамки различают Bauleitplanung или местное планирование землепользования и Raumordnung, или пространственное планирование (Schmidt-Eichstädt, 2001). Эти формы созданы двумя федеральными законами.

Во-первых, Baugesetzbuch (Федеральный строительный кодекс) требует планировать на возможно более низких и конкретных уровнях правления, чтобы сделать планы вертикально и горизонтально согласованными, а также стандартизирует уровень знаний, правил и символов, используемых при составлении планов (это дополнительно дополняется Planzeichenverordnung или Plan Symbols Ordinance).

Во-вторых, пространственное планирование руководствуется Bundes-Raumordnungsgesetz (Федеральный закон о пространственном планировании (Federal Spatial Planning Act)). Этот акт определяет общие руководящие принципы, которые должны выполняться на уровне земли, и определяет отношения между землями и федеральным правительством. Федеральная власть проводится через консультации более низких уровней исполнительной власти по толкованию и правоприменению нормативно-правовой базы. Кроме того, муниципальные планы должны учитывать нормы, сформулированные как в федеральном строительном

кодексе, так и в Федеральном пространственном законе о планировании.

Планирование организовано как процесс взаимного влияния со стороны федеральных, земельных и муниципальных органов власти как дружественных властей по предложениям друг друга, обычно называемых «противоточными» предложениями — это принцип (*Gegenstromprinzip*). Система организована вокруг посредничества и консенсуса участников и допускает представление предложений и участие с более низких уровней. Муниципалитеты представлены на региональном уровне, а региональные представители вносят вклад в земельные планы, а земельные министерства участвуют в установление руководящих принципов и видений федерального планирования. Уровень ответственности и степень деталей плана увеличивается на более низких уровнях управления. Основные участники в этом процессе: федеральное правительство (Бунд), 16 правительств федеральных земель, 114 районов планирования и примерно 14000 муниципалитетов (BBR).

Структура планирования содействует духу сотрудничества и согласия, которое часто достигается через неофициальные биржи прежде разработки плана, в течение и после создания плана. Есть много причин для такой формы планирования, основанного на согласии сторон в Германии.

Во-первых, есть давняя традиция вмешательства государства и на национальном и на региональном уровне в Германии, относясь ко времени девятнадцатого века. Например, Бисмарк осуществил первую систему социального обеспечения в 1870-х гг., чтобы гарантировать, что граждане получают защиту от капризов рынка. Вмешательство государства принимается и ожидается с тех пор.

Во-вторых, Германия — пропорциональная демократия с разнообразием сторон, в которых создание коалиции не только главное для поддержания власти, но также и способствует духу сотрудничества.

В-третьих, относительно США Германия демографически, экономически, и с политической точки зрения более гомогенная страна чем США, и по крайней мере в последние десятилетия имеет низкий прирост населения.

В-четвертых, признанные частные интересы (экономические, промышленные, аграрные и профессиональные объединения) имеют неконкурентный доступ к правительству и играют роль в процессе принятия решений через так называемые ассоциации и союзы интересов. Это составляет отличие от более плюралистической модели США, где у заинтересованных групп есть намного менее формальный доступ к законодательному органу, но защищенный законом о лоббизме, и, следовательно, есть жесткая конкуренция среди заинтересованных групп, которые часто обращаются к системе судопроизводства.

Плановые органы исполнительной власти Ирландии по Закону о планировании развитии 2000 г. в редакции 2017 г. (*Planning and Development Act 2000 revised 2017*), регулирующему составление и реализацию 7-летних планов развития Ирландии, состоит из 277 статей (270 страниц), ведет свою историю от

закона территориального развития 1919 г., получили по многим вопросам пространственного территориального управления в части земельных отношений, экологических и проч. конкретно и предметно установленные директивные полномочия, исполнение которых может влечь материальный ущерб правам собственности, который плановые органы обязаны компенсировать.

Представляет особый интерес государственный орган, называемый в англоязычной версии этого закона на ирландском языке *An Bord Plen`ala*, статус которого регулируется материально и процессуально в 48 статьях (См.: sections 102-146, Part VI, 147-150 Part VII, *An Bord Plen`ala*). Этот орган действует как инстанция по итоговому сведению и систематизации проектов планов ведомств и региональных ассамблей в единый национальный 7-летний план, совмещает в себе административные, представительные, медиаторные, квазисудебные функции по апелляционным процедурам оспаривания отказов о включении в национальный план каких-либо заявок, а также контрольные функции в отношении национального планирования.

Ирландский закон (*Planning and Development Act 2000 revised*), обязывает назначать в орган, составляющий план *Board Plen`ala*, (sec.106) 9 обычных членов этого органа с детальным регламентированием назначения их обеспечивая представительство органов государственной власти, локальных органов публичной власти, корпораций, профессий, союзов интересов, профсоюзов, научных организаций. Название этого органа можно перевести как Совет или Комиссия. Судя по его функциям в русском языке такому органу ближе понятие Комиссии. Точно регламентированным законом порядком назначения обеспечивается определенная представительность, оперативность работы этого органа и национальная юрисдикция этой Плановой комиссии, составляющей план при взаимодействии с субъектами экономической деятельности. Указанное дает возможность устанавливать в законе нормы о принудительном правоприменении (*Part VIII Enforcement*), предусматривая уголовную ответственность вплоть до тюремного заключения и многомиллионных штрафов (sect. 156) для руководителей тех компаний, которые взяли на себя плановые обязательства и не выполнили их. Плановая комиссия получает право предварительной квалификации деяний. Причем имеется многоступенчатая лестница санкций — от административных предупреждений до уголовных наказаний — при полной гражданской ответственности за причинение вреда другим лицам от неисполнения своих обязательств по 7-летнему плану. Важно, что первичный плановый документ разрабатывается в натуральных показателях, имеет конкретный пообъектовый характер многостороннего гражданского договора, составляет коммерческую тайну участников планового процесса и не может публиковаться. На основе этого многостороннего плана-договора в натуральных и стоимостных показателях, сбалансированного посредством модели межотраслевого баланса (матрицы затраты выпуск В. В. Леонтьева, лауреата премии памяти А. Нобеля), рассчитывается индикативный план, он и публикуется.

Такого рода Плановая комиссия, будучи органом согласования и представительства экономических интересов на федеральном, региональном или муниципальных уровнях, может стать актуальным для образования институтом стратегического планирования способным консолидировать национальный стратегический план развития из множества документов планирования, создание которых предусмотрено Федеральным законом № 172-ФЗ. Они могут быть созданы при главах соответствующих публичных образований как внепартийные и внеполитические представительные органы экономических интересов. По этой причине исполнительным органом, например, Плановой комиссии Российской Федерации должен стать государственный орган, образуемый в соответствии с п. «ж» ст. 71 Главы 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации в форме «федеральной экономической службы» как конституционный орган вне регулируемой Главой 6 «Правительство Российской Федерации» Конституции РФ системы исполнительной власти Российской Федерации. Это обусловлено логикой глав Конституции Российской Федерации.

Федеральная экономическая служба стратегического планирования Российской Федерации создается внесением дополнения в Федеральный закон № 172-ФЗ, как национальный правоприменительный орган, подчиняющийся Президенту РФ и обеспечивает исполнение его полномочий в соответствии с п. 4 ст. 78 гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ, а также п. 2 ст. 80, в том числе по обеспечению «согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» в части контроля согласованности и исполнения плановых договоров. Такая служба сродни административным ведомствам и независимым агентствам в США, создаваемым общим совместным актом Конгресса и Президента США. Эта федеральная экономическая служба готовит проекты законов по совершенствованию Федерального закона № 172-ФЗ и нормативных правовых актов, обеспечивающих его реализацию, ведет переговоры с юридическими лицами — экономическими субъектами страны, модерировав заключение ими многосторонних договоров, нацеленных на реализацию стратегических целей РФ на различных отраслевых рынках, участвует в торгах на финансовых рынках в целях содействия заключению поставочных фьючерсных контрактов, обеспечивающих реализацию стратегических целей методом транзакционного планирования [13], разрабатывает конкурентные стратегии и другие документы стратегического планирования, ведет федеральный государственный реестр документов стратегического планирования, информационную систему стратегического планирования, контролирует порядок и сроки их подготовки и корректировки, осуществляет мониторинг их исполнения наряду с другими государственными органами.

Численность персонала государственных органов, выполняющих функции планирования значительны. Так Министерство внешней торговли и промышленности Японии (MITI), составлявшее, в месте с агентствами при нем, планы на 10 лет вперед, начиная с плана под названием «Япония в 1950-е гг.» и последующие

насчитывало 12,5-13 тыс. чел., при этом в НИИ и лабораториях при министерстве трудилось около 100 тыс. чел. В 2001 г. было преобразовано в Министерство экономики, торговли и промышленности Японии в ходе реформы центрального правительства, когда Министерство внешней торговли и промышленности слилось с агентствами, связанными с экономической деятельностью, таких, как Агентство экономического планирования. Столь значительная численность необходима вследствие того, что планирование развития производится посредством согласования и балансирования планов компаний в натуральном выражении по продукции, услугам и конкретным технологиям и направлениям научного развития отраслей промышленности.

Основу для государственного планирования образует частное планирование, не только юридических лиц, но и граждан. С начала Первой мировой войны натуральное планирование по состыковке планов частных компаний стало общей практикой развитых стран, включая и царскую Россию. Стратегическому планированию стали уделять внимание после Второй мировой войны. С 1970-х гг. началось систематическое обучение компаний и экономически активных граждан стратегическому планированию в США, Японии, Франции, поскольку обнаружилось, что без стратегического планирования личной жизни нельзя добиваться стратегического же подхода в компаниях и государственных органах. В обучении и распространении стратегического планирования значимую, даже ведущую роль стали играть общественные организации. Американская ассоциация планирования (АРА. American Planning Association), в которой членами являются плановики, численностью около 40 тыс. чел. из США, а также из 40 стран мира. Помимо специалистов практики планирования членами этой самой крупной в мире общественной ассоциации в области коммунального планирования могут быть студенты, преподаватели, заинтересованные граждане и лица, уполномоченные компаниями и органами публичной власти. При Ассоциации действуют Институт, Центр знаний с учебными программами и библиотекой, центр планирования карьеры, адвокатура. Эта не единственная ассоциация по планированию в США действует с 1978 г., она учит и содействует составлению планов развития на уровнях от крупнейших городов до поселков и улиц в городах. Имеет свои отделения в каждом штате. Другая из широко известных — Ассоциация планирования регионов (Regional Plan Association) действует в США более 90 лет, занимается планированием на уровне макрорегиона из 31 графства четырех штатов — Нью-Йорк, Нью-Джерси, Коннектикут Лонг Айленд, от использования земель и развития транспортной инфраструктуры до планирования экономического развития и улучшения природной среды. Когда правительственные чиновники, лидеры бизнеса и граждане работают вместе, чтобы создать гражданам лучшие условия для богатой жизни — это и есть планирование. Так определяют понятие планирования в американской ассоциации планирования.

Можно сделать вывод, что без создания Общероссийской ассоциации планирования с отделениями

в макрорегионах, субъектах федерации и муниципалитетах нельзя создать фундамент и для государственного стратегического планирования. Участие граждан и компаний в этой ассоциации позволит придать новый импульс не только экономическому и научно-технологическому, но и политическому развитию Российской Федерации, образовать новый базис электоральной активности населения.

Помимо Федеральной экономической службы стратегического планирования Российской Федерации необходимо также в соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ учредить, внося дополнения в Федеральный закон № 172-ФЗ, Федеральный банк плановых кредитов и инвестиций Российской Федерации, урегулировав его правовой статус и предусмотрев независимость его кредитной политики, а также права мониторинга использования кредитов и иных инвестиций по плановым проектам и договорам.

Список использованных источников

1. Н. М. Казанцев. 3.1 Правовые проблемы стратегического планирования. В кн.: *Формы и методы государственного управления в современных условиях развития: монография/Под общ. ред. С. В. Запольского. М.: Прометей, 2017. С. 207-233.* Н. М. Казанцев. § 4 Административное законодательство в сфере регулирования и управления экономикой. В гл.: *Концепция развития административного законодательства.* Ю. А. Тихомиров, А. Ф. Ноздрачев, Н. М. Казанцев, Л. К. Терешенко, Н. А. Игнатюк, В. Н. Петухов, Е. И. Спектор, А. В. Калмыкова. В кн.: *Концепции развития российского законодательства/Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 461-488.*
2. А. М. Шлезингер-мл. *Циклы американской истории.* М.: Прогресс, 1992. 688 с.
3. В. В. Леонтьев. *Экономические эссе. Теории, исследования, факты и политика/Пер. с англ. М.: Политиздат, 1990.*
4. D. French. *British Economic and Strategic Planning: 1905-1915.* Routledge, 5 nov 2013. First Published in 2005. Routledge is an imprint of Taylor & Francis, an informa company. 208 p.
5. Н. М. Казанцев. Проблемы федерального закона о стратегическом планировании. В кн.: *«Проблемы науки административного права»//Материалы научной конференции «Лазаревские чтения» (20-21 ноября 2014 г.). М., 2015. С. 136-142.*
6. Л. Гарт. *Стратегия непрямых действий.* М., 2014.
7. Ж. Тироль. *Рынки и рыночная власть: теория организации промышленности/Пер. с англ. СПб., 1996.*
8. Т. Шеллинг. *Стратегия конфликта/Пер. с англ. Т. Даниловой, под ред. Ю. Кузнецова, К. Сониной. М.: 2007. С. 155.* https://en.wikipedia.org/wiki/Thomas_Schelling, <http://www.voltairenet.org/article130150.html#article130150>.
9. <https://www.una.org.uk/who-we-are/about-una-uk/strategic-plan-2016-19>.
10. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/executive-summary>.
11. <http://www.rtpi.org.uk/knowledge/policy/policy-papers/strategic-planning>.
12. *The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis.* Stephan Schmidt_ & Ralph Buehler Department of City and Regional Planning, Cornell University, Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy, Rutgers University// *International Planning Studies* Vol. 12, No. 1, February 2007. P. 55-75.
13. Н. М. Казанцев, Е. М. Бухвальд, А. Р. Бахтизин и др. *Метод транзакционного стратегического планирования: монография/Под ред. Н. М. Казанцева. В кн.: «Экономико-правовые институты регулирования регионального развития».* М., 2013. С. 138-183.

The lapses of the Federal law № 172-FZ «On strategic planning in the Russian Federation»

N. M. Kazantsev, doctor of juridical science (J. S. D.), PhD of economics, professor, head of the department for economy and law problems research of the public administration, Institute of the Legislation and comparative law under the government of the Russian Federation.

Eight lapses of regulation of strategic planning are shown by this law. The 1st — planning as voluntary, unilateral activity of the power. the 2nd — subjects of economic activity do not participate in strategic planning of economic development. the 3rd — follows from the name of the law that it regulates any strategic planning in the Russian Federation, but does not provide that which is carried out by citizens and legal entities, having deprived of legal value such planning. the 4th — is absent regulation of procedures and actions of participants of process of strategic planning. 5es — instead of positive legal regulation the law makes nominative formulation, and definitions of the law do not contain intrinsic signs of the defined concepts. the 6th — under the law strategy, does not take interests and actions of the legal subjects competing in the international and domestic markets into consideration. 7th — the law assumes one-alternativeness of the forecasts and strategy relying on uncontested goal-setting which it is groundless mixes up with a problem of ensuring national security of the Russian Federation. the 8th — the law, contrary to modern foreign and Soviet experience, does not create legal institute of special competence in strategic planning, the body of the state executing it.

Keywords: strategy, strategic planning, participants of strategic planning, consensus of levels of the public power at strategic planning, federal economic service of strategic planning of the Russian Federation, Federal bank of the planned credits and investments of the Russian Federation.