

Давыдов К. В. / Davydov K. V.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПЛАНИРОВАНИИ ПУБЛИЧНОЙ  
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ: СОСТОЯНИЕ, ОСНОВНЫЕ  
ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ**

**LEGISLATION ON THE PLANNING OF PUBLIC MANAGERIAL ACTIVITY  
IN THE RUSSIAN FEDERATION: CONDITION, MAJOR TRENDS  
AND DEVELOPMENT PROBLEMS**

*Давыдов Константин  
Владимирович,  
к.ю.н., доцент Новосибирско-  
го юридического института,  
г. Новосибирск,  
davkon@yandex.ru*

Выделены основные группы прогнозных и плановых актов на федеральном уровне, а также ключевые моменты современного механизма административно-правового регулирования прогнозно-плановой деятельности.

Отмечается, что порядок разработки и утверждения долгосрочных прогнозов в настоящее время так и не получил правовой регламентации, а также отсутствует официально утвержденная в качестве единого документа и реально действующая концепция долгосрочного социально-экономического развития страны.

Утверждается об отсутствии целесообразности в формализации долгосрочных программных плановых документов комплексного развития РФ.

**Ключевые слова:** законодательство о планировании, публичная управленческая деятельность, прогнозирование и планирование, плановая деятельность, стратегическое планирование.

*Davydov Konstantin  
Vladimirovich,  
c.j.s. (PhD in law), Associate  
professor of Novosibirsk Law  
Institute, Novosibirsk,  
davkon@yandex.ru*

The author distinguishes main groups of forward looking and planned acts at the federal level, as well as the key points of the modern mechanism of administrative-legal regulation of forecast-planning activity.

He notes that in the present the procedure for development and approval of long-term predictions still has not received legal regulation, and that there is no an officially approved as a single document and really functioning concept of long-term socio-economic development of the country.

The lack of expediency in the formalization of long-term program planned documents of the comprehensive development of the Russian Federation is alleged in the article.

**Keywords:** legislation on planning, public managerial activity, predicting and planning, planned activity, strategic planning.

Надлежащая организация и реализация управления (и особенно – управления публичного) невозможна без прогнозирования и планирования. Однако, по справедливому замечанию Е. В. Кудряшовой, складывается такое впечатление, что на эту проблематику в постсоветское время было наложено своего рода табу среди исследователей, в том числе – специалистов в юридической науке [17, 3]. Тема планирования – многогранна и весьма объемна. Поэтому данная статья посвящена лишь одному из ее аспектов – анализу состояния современного российского административного законодательства по этому вопросу. Сразу предлагаем определиться с терминологией. Подходов к определению категорий «прогнозирование» и «планирование» множество. Во избежание неопределенности и многозначности отметим: в дальнейшем в настоящей работе под прогнозированием будет пониматься такая функция (метод, этап, прием) управления, которая связана с формированием

представления о будущем состоянии объекта управления исходя из экстраполяции существующих на момент прогнозирования тенденций (закономерностей) его развития без их изменения. Принципиальное отличие планирования от прогнозирования усматривается нами в формулировании цели, задач и способов приведения объекта в необходимое субъекту состояние путем изменения закономерностей его развития.

Если ранее государственное планирование выступало конституционным принципом общественного строя, то в тексте Конституции РФ 1993 года мы не увидим терминов «план» и «прогноз». Так, согласно ст. 16 Конституции СССР 1977 года, руководство экономикой осуществлялось на основе государственных планов экономического и социального развития (подробнее по этому вопросу см. Кутафин О. Е. Плановая деятельность Советского государства: Государственно-правовой аспект [19, 13]). В действующем Основном законе лишь упоминаются послания Президента РФ (ст. 84) и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ (ст.ст. 41, 71). Следовательно, Конституцию РФ 1993 года можно считать правовой основой прогнозно-плановой деятельности государства лишь с очень большой долей условности. Правовую основу территориального планирования в настоящее время составляют положения главы 3 (ст.ст. 9-28) Градостроительного кодекса РФ [2], а также некоторых иных федеральных законов [5]. Финансовое планирование опирается в первую очередь на Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ) [1].

Ситуация же с отраслевым (межотраслевым) и комплексным административным планированием социально-экономического развития – сложнее. Роль законодательного фундамента такого планирования был призван сыграть Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – Закон 1995 года) [4]. Названный правовой акт «легализовал» прогнозы социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы, концепцию социально-экономического развития РФ, а также программу социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу. Впрочем, Закон 1995 года так и не смог заложить полноценные основы плановой деятельности. К числу его концептуальных недостатков можно отнести: очевидный акцент на прогнозном начале (слово «план» даже не упоминается в тексте закона), а также упорное нежелание не только выработать единую систему прогнозно-плановых

актов всех видов и уровней с механизмом реализации, но даже определить их правовую природу. Неудивительно и симптоматично, что даже подзаконный акт того же 1995 года, определивший порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, был принят во исполнение не Закона 1995 года, но действовавшего в то время законодательства о поставках для федеральных государственных нужд [8]. Регулятивная слабость Закона 1995 года привела к экспансии отрасли финансового права, которое (особенно – по мере перехода к программно-целевой модели бюджетной деятельности) «перехватило» падающее знамя у административного законодательства в прогнозно-плановых вопросах. Как отмечает Л. В. Андреева, этот шаг законодателя был обусловлен в первую очередь тем, что Закон 1995 года не закреплял среди плановых документов долгосрочных целевых программ в системе среднесрочного планирования. Институт долгосрочных программ возник и до сих пор существует в рамках БК РФ [14].

Примечательно, что 12 мая 2009 года Президентом РФ был утвержден Указ № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». По мнению некоторых авторов, он является «наиболее важным действующим стратегическим документом в сфере социально-экономического развития, имеющим комплексный характер и определяющий основные направления государственной политики на федеральном уровне на долгосрочную перспективу» [24, 19]. Представляется, что с этой точкой зрения невозможно согласиться. Во-первых, названный указ носит гриф «для служебного пользования» и не был официально опубликован, а, следовательно, уже в силу этого факта он не может претендовать на роль правового фундамента планирования публичного управления. Во-вторых, предмет его регулирования ориентирован преимущественно на сферу национальной безопасности. Наконец, в-третьих, содержание Указа № 536 совершенно не соответствует регулятивному минимуму плановой деятельности [22, 421-422]. Новейший же этап в развитии планового законодательства связан с принятием Президентом РФ в мае 2012 года целого ряда указов, содержащих концептуальные положения стратегического планирования развития российского государства и различных сфер общественной жизни.

Итак, в настоящее время на федеральном уровне можно выделить следующие основные группы прогнозных и плановых актов.

#### 1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ.

Данный прогнозный акт упоминается в Законе 1995 года и определяется как «система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-

экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей» (ст. 1 Закона). Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года [13] (так называемая «Стратегия-2020»). Впрочем, как известно, последняя устарела еще до своего принятия, так как разрабатывалась в условиях, предшествовавших начавшемуся летом 2008 года мировому финансово-экономическому кризису. Потребность в новой концепции также была обусловлена и сугубой декларативностью содержания утвержденного в 2008 году документа, отсутствием хотя бы примерной системы мероприятий достижения поставленных целей. В течение 2011 года более 1000 экспертов под руководством ГУ-ВШЭ и РАН-ХиГС при Президенте РФ разрабатывали новый стратегический документ. Который, впрочем, так и не был утвержден каким-либо правовым актом. А, следовательно, остался аналитическим материалом неправового характера, экспертным заключением (на 864 страницы). Таким образом, на момент написания настоящей работы в РФ нет официально утвержденной в качестве единого документа и реально действующей концепции долгосрочного социально-экономического развития.

## 2. Прогнозы социально-экономического развития.

Закон 1995 года упоминает все виды прогнозов по времени действия: как долгосрочные, так и средне- и краткосрочные. Примером долгосрочного прогноза является разработанный в 2013 году Минэкономразвития РФ «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года». Подчеркнем, названный прогноз не был утвержден правовым актом и не был официально опубликован. БК РФ (ст. 173) закрепляет лишь прогнозы на текущий финансовый год и период не менее трех лет (т. е. краткосрочные и среднесрочные). Как результат, более или менее формализованы порядок разработки и утверждения лишь последних видов актов (см.: Постановление Правительства РФ от 22.07.2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» [10]). А вот порядок разработки и утверждения долгосрочных прогнозов в настоящее время так и не получил правовой регламентации.

## 3. Программы социально-экономического развития.

Согласно ст. 1 Закона 1995 года, таковые являются «комплексными системами целевых ориентиров социально-экономического развития РФ и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров». Примечательно, что названный Закон говорит лишь о

программах среднесрочного развития. Думается, отсутствие долгосрочных программ развития всего государства в принципе оправдано: по мере увеличения продолжительности действия планового акта вероятность, гипотетичность его содержания возрастают. Что делает его скорее прогнозным документом. А ниша долгосрочного прогнозирования уже занята рассмотренными выше документами. Поэтому формализация долгосрочных программных плановых документов комплексного развития РФ вряд ли целесообразна. Здесь можно вспомнить, что и в СССР «первую скрипку» в системе именно планирования играли краткосрочные (на год) и среднесрочные (пятилетка) акты.

Стоит отметить, что последняя программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 19.01.2006 г. № 38-р [12] и прекратила свое действие в 2008 году. С тех пор среднесрочные программы не принимались. Видимо, существующая их модель показала недостаточную эффективность.

#### 4. Основные направления деятельности Правительства РФ (ОНДП).

Правовая природа, порядок разработки и принятия данного акта также не формализованы (есть лишь упоминание об ОНДП в ст. 24 ФКЗ «О правительстве РФ» [3]). В настоящее время действуют утвержденные 31 января 2013 года Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2018 года. Данный документ утвержден не правовым актом органа исполнительной власти (Правительства РФ), но должностным лицом – Председателем Правительства РФ. Следовательно, видимо, должен носить локальный характер. Впрочем, учитывая объем компетенции Правительства РФ, такая внутриведомственность в данном случае вряд ли возможна. Примечательно также, что ОНДП до 2018 года также не были опубликованы. Функциональная роль данного документа обозначена в его преамбуле – направленность на реализацию указов Президента РФ от 7 мая 2012 года № 596-606 и Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2012 года. Впрочем, анализ его содержания позволяет сделать вывод: если названная задача реально и ставилась, то она совершенно не достигнута; содержание ОНДП сугубо декларативно и не закрепляет даже примерных мероприятий достижения предусмотренных указами Президента РФ целей. Думается, если существующая модель ОНДП не претерпит существенной эволюции, их ждет судьба многих других прогнозно-плановых актов (в том числе концепции долгосрочного развития, среднесрочных программ и т. п.). Т. е. не только фактическое, но и юридическое отмирание. Как признаются в беседах с корреспондентами федеральные государственные служащие, самой крупной победой при разработке ОНДП

является то, что удалось отстоять более компактный вариант документа: «30 страниц лучше, чем 200. Меньше места в мусорной корзине займут» [23, 20].

5. Государственные программы, федеральные целевые и ведомственные программы.

Как уже говорилось выше, институт долгосрочных программ зародился в недрах бюджетного законодательства (ст. 179 БК РФ) и был обусловлен, в том числе необходимостью консолидации программных документов. В дальнейшем в рамках административного законодательства формализуется феномен государственных программ. Под которыми, согласно легальному определению, понимаются «системы мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности» (см.: п. 2 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 2.08.2010 г. № 588 [11]). По мере развития программного начала бюджета государственные программы становятся основным инструментом социально-экономического планирования, призванного связывать воедино его административное и финансовое начала (по данному вопросу см.: Программный бюджет: учеб. пособие / под ред. проф. М. П. Афанасьева [21]).

Согласно легальному определению, федеральные целевые программы (ФЦП) и межгосударственные целевые программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития РФ, а также инновационное развитие экономики (см. п. 1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация: утв. Постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 594 [8]). Ведомственная целевая программа является документом, содержащим комплекс скоординированных мероприятий, направленных на решение конкретной задачи подпрограммы государственной программы, а также измеряемые целевые индикаторы. Ведомственная целевая программа является самостоятельным документом, отдельные ее положения и параметры могут

включаться в доклад о результатах и об основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти (см. п. 4 Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ: утв. Постановлением Правительства РФ от 19.04.2005 г. № 239 [9]). Если какое-то время ФЦП играли основную роль в программно-плановой деятельности государства, то в настоящее время они во все большей степени включаются в государственные программы в качестве их элементов (наряду с подпрограммами и ведомственными целевыми программами).

Стоит также отметить, что в рамках государственных, федеральных целевых и ведомственных программ реализуется как отраслевое (обеспечение государственной безопасности, развитие пенсионной системы и т. п.), так и территориальное, комплексное планирование (например, развитие Курильских островов, Дальнего Востока и т. д.). Т. е. программы рассматриваются в настоящее время законодателем в качестве универсального инструмента для всех видов планирования.

6. Самостоятельное место в административном и финансовом планировании занимают так называемые приоритетные национальные проекты. Впервые они были закреплены в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы). Как справедливо отмечается в научной литературе, до настоящего времени нет специального нормативного правового акта, содержащего понятие национального проекта, требования к его разработке, утверждению и содержанию, контролю за его реализацией [14]. Впрочем, некоторые из обозначенных вопросов (в частности, контроль за реализацией нацпроектов) регулируются локальными актами, одобренными Президиумом Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных нацпроектов и демографической политике. По своей правовой природе нацпроекты представляют собой не единые правовые акты, но комплексы взаимосвязанных документов, имеющих различную правовую природу [20]. Сильными сторонами такого приема планирования было то, что нацпроекты позволяли сконцентрировать значительные ресурсы на наиболее важных направлениях (здравоохранение, образование, обеспечение жильем населения, развитие агропромышленного комплекса), обеспечив их первоочередным финансированием и президентским контролем за реализацией [14]. Примечательно, что формально-юридически нацпроекты сохраняют свое действие в рамках принимаемых в настоящее время по соответствующим вопросам государственных и федеральных целевых программ. Однако нетрудно заметить, что недостатки этого инструмента проистекают из его

достоинств и заключаются, опять-таки, в его слабой юридической регламентации. К тому же нельзя забывать и об экономико-политическом контексте: нацпроекты внедрялись в ситуации активного и успешного экономического развития, накопления государством значительных финансовых средств. С тех пор ситуация существенно изменилась и насколько эффективными нацпроекты окажутся в условиях экономической стагнации и неизбежных сокращений финансирования социальных сфер – покажет время.

7. Совершенно особую роль играют указы Президента РФ по вопросам стратегического планирования.

Прогнозно-плановые акты вроде посланий Президента РФ парламенту хорошо известны отечественному законодательству и управленческой практике (достаточно вспомнить ст. 84 Конституции РФ 1993 года). Однако принятые в мае 2012 года указы № 596-606 – новое политико-правовое явление. С юридической точки зрения здесь воспроизводятся все те вопросы, которые в принципе присущи институту президентского нормотворчества. Например, не будет преувеличением утверждение о том, что роль главы государства именно в административном планировании социально-экономического, политического развития не отражена не только в Законе 1995 года, но и в принципе в российском праве. С другой стороны, проблема «опережающего указного нормотворчества» Президента РФ уже не раз анализировалась Конституционным Судом РФ, который признал подобную практику соответствующей конституции при условии корректировки таких указов после принятых впоследствии федеральных законов. Думается, объем полномочий Президента РФ в сфере планирования требует определенной формализации. Хотя бы для того, чтобы выработать и закрепить юридический механизм реализации его стратегических плановых актов. А пока обозначенные указы, видимо, будут играть ту роль, которую должна была исполнять фактически утратившая силу Концепция долгосрочного развития страны. С тем существенным отличием, что стратегические ориентиры плановых актов Президента РФ, похоже, носят юридически-обязывающий характер (при отсутствии, повторим, конкретного механизма их реализации).

Завершая краткий обзор массива прогнозно-планового нормативного материала, необходимо отметить, что соответствующие нормы в настоящее время «рассыпаны» по множеству иных федеральных нормативных актов административно-правового характера, в том числе – в Федеральном законе от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7],

Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» [6] и т. д.

Каковы же основные черты и тенденции современного механизма административно-правового регулирования прогнозно-плановой деятельности? По нашему мнению, здесь необходимо выделить следующие ключевые моменты.

1. Явное преобладание прогнозного начала со всеми вытекающими последствиями (в первую очередь – сугубо рекомендательным характером соответствующих предписаний).

Плановые императивные акты сохранились лишь в финансовой сфере (нормативные акты о бюджете) и в территориальном планировании (например, планы застройки). В административно-правовом планировании преобладают индикативные акты (по сути являющиеся теми же самыми прогнозами) и, по немецкой терминологии, «вливающие планы» [22, 422] (представленные в российском праве институтом долговременных целевых программ, федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ).

2. Разрозненность и неразвитость административного законодательства по вопросам планирования.

Вряд ли целесообразно (или даже возможно) соединение в одном акте высшей юридической силы правовых основ всех основных предметных видов управленческой плановой деятельности. Финансовое и территориальное направления планирования, а также планирование в сфере обеспечения обороны и безопасности – должны развиваться сравнительно самостоятельно, соответственно своей природе. Другое дело – планирование административное (как отраслевое, межотраслевое, так и комплексное). Здесь необходимы единые правовые стандарты, требования, единая концепция регулирования отношений по формированию, утверждению, реализации, контролю за исполнением планов и ответственности за соответствующие нарушения. С необходимой «прорисовкой» составных элементов. В настоящее же время, как уже говорилось выше, целые направления прогнозно-плановой деятельности вовсе не регламентируются законодательством. Очевидно, что Закон 1995 года не только не справляется с соответствующей ролью, но более того – изначально для нее не подходил.

3. Возрастание роли бюджетного планового законодательства.

Такое имеет место как ввиду объективных причин (в условиях рыночной экономики плановая деятельность реализуется в первую очередь посредством осуществления государственных закупок), так и по описанным

выше субъективным причинам – слабости, разрозненности и неадекватности потребностям общества административного планового законодательства. И если первая группа факторов не подлежит изменению, то «ветхость» административного права должна быть устранена.

#### 4. Постепенное увеличение горизонта планирования.

Если прогнозные акты в принципе могут быть ориентированы на сколь угодно большие периоды времени, то планирование предъявляет особые требования к публичному управлению – его ресурсной обеспеченности и последовательности. На первоначальном этапе становления постсоветской модели публичного управления планирование практически отмерло, реально сохранившись лишь в рамках ориентированного на один год закона о бюджете. То есть оно было представлено в очень узком сегменте – краткосрочного финансового планирования (здесь мы сознательно умолчим о тех юридических, экономических и организационных проблемах, которые имели место при формировании и исполнении таких планов). Однако со временем сроки планирования начинают увеличиваться. Так, в том же финансовом планировании это проявляется в переходе на трехлетние бюджеты, а в административном – в принятии средне- и долгосрочных программных актов. Что следует отметить в качестве серьезного шага вперед.

#### 5. Отсутствие системности, административно-правового механизма прогнозно-плановой деятельности субъектов публичного права.

Такое, не в последнюю очередь обусловленное отсутствием четкого понимания законодателем правовой природы планирования в целом и актов планирования в частности, проявляется во многих аспектах. Некоторые из предусмотренных законодательством прогнозных (плановых) актов не принимаются вовсе (вспомним среднесрочные программы социально-экономического развития РФ), какие-то из принятых фактически утратили силу (как, например, Концепция долгосрочного развития РФ до 2020 года). Думается, «отмирание» целых ветвей свидетельствует не только о неэффективности последних, но и об отсутствии системы обозначенных элементов. Другой противоположностью можно считать рассмотренные выше ситуации принятия прогнозно-плановых актов, порядок разработки и утверждения которых нормативно не урегулирован.

Нельзя сказать, что государство не предпринимает никаких попыток навести хоть какое-то подобие порядка в этих вопросах. Думается, важным направлением повышения единства следует признать шаги по консолидации плановых актов путем, например, включения федеральных целевых

программ в государственные программы. Нельзя не вспомнить и феномен национальных проектов, являющихся одновременно и «ядром», и «верхним этажом» программных документов (своего рода «программами в программах»). Впрочем, предпринятых шагов недостаточно для преодоления негативных тенденций.

Разбалансированность системы планирования проявляется не только «по горизонтали», но и «по вертикали»: во взаимоотношениях федерального центра, субъектов РФ и муниципальных образований. Как справедливо и удивительно откровенно заметил А. Г. Хлопонин на заседании Государственного Совета РФ, проходившего 21 июля 2006 года и посвященного теме механизма взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов: «Россия сегодня не обеспечена самым главным – правовой основой для формирования единой системы регионального планирования и взаимоувязки федеральных и региональных аспектов. Это для такой большой страны, как Россия, конечно же, парадокс. То есть реализуемая региональная политика складывается не по плану, а как получится. Давайте попробуем назвать вещи своими именами. Фактически реализуемая в России региональная политика является не результатом осмысленного планирования, а скорее, суммой случайных последствий от реализации самых разных документов преимущественно отраслевой направленности. Так, конечно, дальше продолжаться не может» [15]. К сожалению, сделанные несколько лет назад замечания звучат более чем актуально.

Наконец, важнейшим аспектом и одновременно – итогом такой несвязности правовых средств планирования является если не полное отсутствие механизма их реализации, то, по крайней мере, пониженная эффективность последнего. Принятие майских указов Президента РФ в 2012 году, думается, помимо прочего, было своего рода отчаянной попыткой «подстегнуть» управленческую систему, увязшую в известных противоречиях и статике. Однако они сами обнажили как никогда ярко проблему отсутствия системности планирования и действенного механизма реализации плановых актов.

Подробный анализ всех этих проблем и формулирование возможных вариантов их решения выходят за рамки настоящей статьи. Однако в завершение позволим сделать одно замечание. В настоящее время отдельными исследователями предпринимаются усилия по формированию целостной научной концепции планирования. Из новейших работ по этой теме пальма

первенства, бесспорно, принадлежит следующей научной работе: Кудряшова Е. В. «Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования)» [18]. Безусловно, без научной основы дальнейшее развитие планировочной деятельности государства невозможно. Однако одним из основных недостатков существующих подходов, на наш взгляд, является, их явный западнотризм. Думается, российская модель правового регулирования плановой деятельности должна основываться не только на европейском и североамериканском опыте, но и опыте динамично социально-экономически развивающихся стран Азии (который, в свою очередь, нередко основывается на творческой адаптации опыта прогнозно-плановой деятельности СССР). В качестве редкого (и, к сожалению, довольно лапидарного) исключения из обозначенного западнотризмического вектора можно назвать следующую научную публикацию – «Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования» [16].

#### Список литературы:

1. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О правительстве РФ» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
7. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
8. Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
9. Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
10. Постановление Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
11. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
12. Распоряжение Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
13. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
14. Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
15. Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
16. Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования: монография / Под науч. ред. С. Ю. Глазьева, Ю. В. Яковца. - М., 2008.

17. Кудряшова Е. В. Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты): Монография. М., 2011.
18. Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования): Монография / Е. В. Кудряшова. М., 2013.
19. Кутафин О. Е. Плановая деятельность Советского государства: Государственно-правовой аспект. М., 1980.
20. Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства (Реформы и право. 2007. № 1) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
21. Программный бюджет: учеб. пособие / под ред. проф. М. П. Афанасьева. М., 2012.
22. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. - М., Юристь, 2000.
23. Ситнина В. Эпоха развитого сценаризма // Коммерсант-Власть. 2013. 4 фев.
24. Чепурнова Н. М., Марков К. В. Проблемы административно-правового регулирования государственного стратегического планирования и прогнозирования в современной России // Актуальные вопросы административного и информационного права: материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. Г. Ф. Ручкиной, М. А. Лапиной М., 2013.

### References:

1. Budget Code of the Russian Federation from July 31, 1998, No. 145-FL [Byudzhetniy kodeks RF ot 31 iyulya 1998 g. № 145-FZ]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Town Planning Code of the Russian Federation from December 29, 2004 No. 190-FL [Gradostroitel'nyi kodeks RF ot 29 dekabrya 2004 g. № 190-FZ]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal Constitutional Law No. 2-FCL from December 17, 1997 "On the Government of the Russian Federation" [Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 17 dekabrya 1997 g. № 2-FKZ «O pravitel'stve RF»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. Federal Law No. 115-FL from July 20, 1995 “On State Predicting and Programs for Socio-economic Development in the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 20 iyulya 1995 goda № 115-FZ «O gosudarstvennom prognozirovanii i programmakh sotsial’no-ekonomicheskogo razvitiya v Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Federal Law No. 310-FL from December 01, 2007 “On the Organization and Holding of the XXII Olympic Winter Games and XI Paralympics Winter Games of 2014 in the City of Sochi, the Development of Sochi as a Mountain Climate Resort and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 1 dekabrya 2007 goda № 310-FZ «Ob organizatsii i provedenii XXII Olimpiiskikh zimnikh igr i XI Paralimpiiskikh igr 2014 goda v gorode Sochi, razvitii goroda Sochi kak gornoklimaticheskogo kurorta i vnesenii izmenenii v otdel’nye zakonodatel’nye akty Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Federal Law No. 275-FL from December 29, 2012 “On State Defense Order” [Federal’nyi zakon ot 29 dekabrya 2012 goda № 275-FZ «O gosudarstvennom oboronnom zakaze»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. Federal Law No. 44-FL from April 05, 2013 “On the Contract System in the Procurement of Goods, Works and Services to Meet State and Municipal Needs” [Federal’nyi zakon ot 5 aprelya 2013 goda № 44-FZ «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal’nykh nuzhd»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

8. RF Government Decision No. 594 from June 26, 1995 “On the Exercising of the Federal Law “On the Supply of Products for Federal State Needs” [Postanovlenie Pravitel’sтва RF ot 26 iyunya 1995 g. № 594 «O realizatsii Federal’nogo zakona «O postavkakh produktsii dlya federal’nykh gosudarstvennykh nuzhd»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. RF Government Decision No. 239 from April 19, 2005 [Postanovlenie Pravitel’sтва RF ot 19 aprelya 2005 g. № 239]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

10. RF Government Decision No. 596 from July 22, 2009 “On the Procedure for Elaboration of the Prediction of Socio-economic Development of the

Russian Federation” [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22 iyulya 2009 g. № 596 «O poryadke razrabotki prognoza sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

11. RF Government Decision No. 588 from August 02, 2010 [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 2 avgusta 2010 g. № 588]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

12. RF Government Order No. 38-o from January 19, 2006 [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 19 yanvarya 2006 g. № 38-r]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

13. RF Government Order No. 1662-o from November 17, 2008 [Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 19 noyarya 2008 g. № 1662-r]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

14. Andreeva L. V. Procurement of Goods for Federal State Needs [Zakupki tovarov dlya federal'nykh gosudarstvennykh nuzhd]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

15. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie – State Government and Local Self-government*, 2006, no. 8.

16. *Foreign Experience of State Predicting, Strategic Planning and Programming: Monograph* [Zarubezhnyi opyt gosudarstvennogo prognozirovaniya, strategicheskogo planirovaniya i programmirovaniya: monografiya]. Under scientific edition of S. Yu. Glaz'ev, Yu. V. Yakovets, Moscow: 2008.

17. Kudryashova E. V. *The Principle of Planning the Financial Activity of the State (legal aspects): Monograph* [Printsip planovosti finansovoi deyatel'nosti gosudarstva (pravovye aspekty): Monografiya]. Moscow: 2011.

18. Kudryashova E. V. *Modern Mechanism of the Legal Regulation of State Planning (through the example of the state financial planning): Monograph* [Sovremennyyi mekhanizm pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo planirovaniya (na primere gosudarstvennogo finansovogo planirovaniya): Monografiya]. Moscow: 2013.

19. Kutafin O. E. *Planned Activity of the Soviet State: State-legal Aspect* [Planovaya deyatel'nost' Sovetskogo gosudarstva: Gosudarstvenno-pravovoi aspect]. Moscow: 1980.

20. Matnenko A. S. Priority National Projects as a Method and Form of State's Budgetary Activity [Prioritetnye natsional'nye proekty kak metod i forma byudzhethnoi deyatel'nosti gosudarstva]. *Reformy i pravo – Reforms and Law*, 2007, no. 1.

21. *Program Budget: Study Guide* [Programmnyi byudzhet: ucheb. posobie]. Under edition of Professor M. P. Afanas'ev, Moscow: 2012.

22. Rikhter I., Shuppert G.F. *Judicial Practice on Administrative Law: Textbook* [Sudebnaya praktika po administrativnomu pravu: Uchebnoe posobie]. Translation from German, Moscow: Jurist", 2000.

23. Sitnina V. Period of Developed Scenarios [Epokha razvitogo stsenarizma]. *Kommersant-Vlast'*, from February 04, 2013.

24. Chepurnova N. M., Markov K. V. Problems of Administrative-legal Regulation of the State Strategic Planning and Predicting in Modern Russia [Problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya i prognozirovaniya v sovremennoi Rossii]. *Aktual'nye voprosy administrativnogo i informatsionnogo prava: materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii – Topical Issues of Administrative and Informational Law: Proceedings of the International Scientific-Practical Conference*, under edition of G. F. Ruchkina, M. A. Lapina.