

АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩИХ НОРМАТИВНЫХ ОСНОВ В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ В ОТРАСЛИ ОБРАЗОВАНИЯ**Андрей Васильевич КАРПОВ**

доктор юридических наук, проректор Столичного института бизнес-технологий и управления,
Москва, Российская Федерация
av-k.07@mail.ru

История статьи:

Принята 25.10.2016
Принята в доработанном виде
19.11.2016
Одобрена 12.12.2016
Доступна онлайн 27.02.2017

УДК 342.9

JEL: H52, I28

Ключевые слова:

стратегическое планирование,
государственная программа,
образование

Аннотация

Тема. В процессе реализации государственной политики в сфере образования в среднесрочный период необходимо использовать перспективные решения по совершенствованию правовых основ и механизмов применения различных экономических и финансовых инструментов, позволяющих ставить и решать приоритетные задачи по модернизации системы образования на всех ее уровнях.

Цели. Определение приоритетов государственного программирования развития сферы образования как важнейшего направления социально-экономической политики государства.

Методология. Проведен анализ действующих нормативных правовых актов федерального уровня, обеспечивающих регулирование отношений по стратегическому отраслевому планированию в отрасли образования, а также по обеспечению реализации государственной политики в области развития образования. Были использованы методы формально-юридического, сравнительно-правового, ретроспективного анализа, правового толкования, методы работы с правовыми базами данных и научными трудами.

Результаты. Выявлены и описаны проблемные зоны в области правового регулирования отношений по управлению реализацией инструментов среднесрочного стратегического планирования отрасли образования на федеральном уровне.

Выводы. Действующий на федеральном уровне программный документ стратегического планирования в отрасли образования содержит большое количество пробелов и противоречий, требует всесторонней доработки и корректировки для эффективного обеспечения поступательного и динамичного преобразования такой важной отрасли социально-экономического развития России, как образование.

Область применения. Полученные результаты и выводы могут быть использованы в деятельности федеральных органов государственной власти при планировании мероприятий по развитию законодательства в отрасли образования, а также при сопровождении государственных программ и мероприятий в сфере развития образования.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

На сегодняшний день вопросы совершенствования механизмов стратегического менеджмента в сфере образования являются исключительно важными и востребованными. Прежде всего это связано с отсутствием взаимно непротиворечивых и скоординированных правовых механизмов разработки, реализации и управления реализацией документов стратегического планирования, программирования и прогнозирования государственной политики в сфере образования, с одной стороны, и документов программно-целевого планирования и прогнозирования развития системы образования – с другой.

Возрастает потребность должного обеспечения реализации системных задач повышения эффективности экономических и финансово-юридических механизмов стратегического управления образованием, в том числе связанных с реализацией федеральных целевых программ и государственных программ Российской Федерации,

развитием современной инфраструктуры системы дошкольного, общего, дополнительного и профессионального образования, внедрением новых организационно-финансовых механизмов функционирования системы образования, повышением доступности образования для всех граждан, развитием независимой системы оценки качества образования, соответствующей международным стандартам и требованиям.

Правотворческая и правоприменительная практика прошлых лет показывает, что на федеральном уровне далеко не всегда удается корректно и эффективно планировать и реализовывать действующие инструменты и механизмы стратегического менеджмента, обеспечивающие масштабные преобразования, направленные на обучение и воспитание молодого поколения, на распространение и внедрение в практическую плоскость новых перспективных инноваций и стратегических инициатив.

Основополагающим нормативным правовым актом стратегического планирования в Российской Федерации является Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (вступил в силу 11.07.2014) (далее – Закон о стратегическом планировании). Данный ФЗ закрепляет в полном, а не только в отраслевом масштабе (в том числе в сфере образования) правовые основы стратегического планирования [1].

Рассматривая положения Закона о стратегическом планировании применительно к отраслевому стратегическому планированию, необходимо отметить его основополагающую роль в координации государственного стратегического управления отраслями народного хозяйства России и бюджетной политики, полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также порядка их взаимодействия с предприятиями и организациями, осуществляющими деятельность в соответствующих сферах социально-экономической жизни общества [2].

Согласно ст. 3 Закона, стратегическое планирование представляет собой деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации [3].

Необходимо отметить, что Законом о стратегическом планировании к системе стратегического планирования отнесен механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования [4], а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Остановимся более подробно на документах стратегического планирования, которые, собственно, и разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне.

Документами стратегического планирования, разрабатываемыми на федеральном уровне (п. 3 ст. 11 Закона о стратегическом планировании), являются:

1) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, к которым относятся:

- ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;

- стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;

- стратегия научно-технологического развития Российской Федерации;

2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, к которым относятся:

- отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;

- стратегия пространственного развития Российской Федерации;

- стратегии социально-экономического развития макрорегионов;

3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:

- прогноз научно-технологического развития Российской Федерации;

- стратегический прогноз Российской Федерации;

- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;

- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;

4) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:

- основные направления деятельности Правительства Российской Федерации;

– государственные программы Российской Федерации.

Исходя из указанной классификации, государственные программы Российской Федерации относятся к документам, разрабатываемым в рамках планирования и программирования. Ранее (исходя из терминологии ст. 3 Закона о стратегическом планировании) показана взаимосвязь документов целеполагания (ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития Российской Федерации и др.) и документов планирования и программирования (государственные программы Российской Федерации и др.). Как следует из терминологии ст. 3 Закона, документы планирования и программирования выступают обеспечительным инструментом, направленным на достижение целей и приоритетов, содержащихся в документах целеполагания.

То есть государственные программы Российской Федерации должны находиться в едином взаимосвязанном и непротиворечивом ряду правовых актов, обеспечивающих реализацию таких документов целеполагания, как ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии научно-технологического развития Российской Федерации.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствуют такие документы стратегического планирования, которые бы назывались «Стратегией социально-экономического развития Российской Федерации» и «Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации». В качестве стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на сегодняшний день действует Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р).

Таким образом, имеет место тот факт, что Концепция как документ стратегического целеполагания федерального уровня утверждена распоряжением Правительства РФ, а государственные программы Российской Федерации, являющиеся документами программирования и выполняющие обеспечительные функции в отношении

целеполагающих документов, утверждены постановлениями Правительства РФ. То есть документы (на сегодняшний день реализуются 43 государственные программы Российской Федерации) обеспечительного характера по отношению к целеполагающему документу утверждены нормативными актами более высокой юридической силы (постановлениями Правительства РФ), чем сам документ целеполагающего характера (распоряжением Правительства РФ). Кроме того, один из основных документов целеполагающего характера (Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации), непосредственно предусмотренных Законом о стратегическом планировании и обязательных в рамках стратегического планирования, до сих пор отсутствует в правовом поле, образуя пробел в законодательстве. В настоящее время Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, подготовленная заинтересованными субъектами стратегического целеполагания при координации Минобрнауки России и 21 июня 2016 г. внесенная как проект указа на рассмотрение Президенту Российской Федерации, до настоящего времени не утверждена.

Все это говорит о том, что в сфере правового регулирования стратегического планирования, в том числе в отрасли образования, имеются определенные пробелы и коллизии на общегосударственном и межотраслевом уровнях.

В соответствии с терминологией п. 27 ст. 3 Закона о стратегическом планировании отраслевым документом стратегического планирования Российской Федерации является документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования [5].

Исходя из смысла указанного термина, отраслевым документом стратегического планирования можно назвать любой документ (в том числе, например, Государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг., утвержденную постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 295), в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного управления, способы их достижения и решения в соответствующей отрасли (сфере).

В то же время исходя из принятой классификации ст. 11 Закона о стратегическом планировании отраслевыми документами стратегического планирования могут быть только документы, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу. Следовательно, по классификационным рамкам ст. 11 Закона Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. не может быть отнесена к таковым, поскольку в ст. 11 она классифицирована как документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках планирования и программирования.

Возникает еще одна коллизия, причем связанная со всем комплексом правовых норм института стратегического планирования, в частности коллизия между нормами ст. 3 и 11 Закона о стратегическом планировании. Более того, наличие такой коллизии между нормами одного и того же нормативного правового акта наибольшей юридической силы (в данном случае Закона о стратегическом планировании) порождает пробел на уровне нормативных правовых актов подзаконного уровня в сфере стратегического планирования отрасли образования, в том числе и на уровне актов Правительства РФ.

Действительно, если исходить из классифицирующих оснований ст. 11 Закона о стратегическом планировании, то необходимо признать, что Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. не является отраслевым документом стратегического планирования. Но это означает, что в отрасли образования нет отраслевых документов общепрофессионального масштаба, которые являлись бы документами стратегического планирования.

Различного рода концепции (например, Концепция развития дополнительного образования детей, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 04.09.2014 № 1726-р) или стратегии (например, Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р) или комплексы мер (например, Комплекс мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования на 2015–2020 гг., утвержденный распоряжением Правительства РФ от 03.03.2015 № 349-р) не могут рассматриваться как общепрофессиональные документы стратегического планирования. Прежде всего потому, что они не определяют приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального

управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также способы их эффективного достижения и решения в отрасли образования в целом. Указанные документы и аналогичные им определяют приоритеты, цели и задачи, способы их достижения только в отдельных сферах (отраслях) (например, по отдельным уровням образования, скажем, по уровню среднего профессионального образования) или по отдельным подвидам образования (например, по подвиду дополнительного образования детей).

Таким образом, необходимо отметить, что нормативная база стратегического планирования в сфере образования на сегодняшний день далека от совершенства и требует определенной корректировки, в том числе корректировки на уровне федерального закона.

При этом указанная нормативная база может использоваться для регулирования отношений, возникающих в связи с определением приоритетов, целей и задач стратегического планирования отрасли, способов их достижения с учетом некоторых допущений и восполнением пробелов на основе применения аналогии права или аналогии закона.

С учетом того что в Российской Федерации на сегодняшний день действуют и успешно применяются такие формы бюджетного финансирования и государственного регулирования, как программные инструменты, механизмом реализации которых выступают государственные программы Российской Федерации (на данный момент успешно реализуются 43 государственные программы федерального уровня), необходимо признать, а в последующем закрепить законодательно приоритет государственных программ Российской Федерации в качестве отраслевых (а в некоторых случаях межотраслевых) документов стратегического планирования.

Учитывая разнообразие общественных отношений, регламентация которых осуществляется посредством нормативно-правовых актов программного характера, а также их значимость для реализации государственной политики в сфере экономики (или нескольких смежных областях), необходимо законодательно (в ст. 28 Закона о стратегическом планировании) закрепить обязательность утверждения государственных программ Российской Федерации постановлениями (а не распоряжениями) Правительства РФ. Одновременно необходимо

закрепить в п. 2 ст. 16 Закона о стратегическом планировании обязательность утверждения документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания указами Президента РФ.

В данном случае необходимо отметить еще и некую рассогласованность норм Закона о стратегическом планировании. Так, на основании п. 4 ст. 18.1 Закона о стратегическом планировании «стратегия научно-технологического развития Российской Федерации является основой для разработки отраслевых документов стратегического планирования в области научно-технологического развития, разрабатываемых в рамках целеполагания, государственных программ Российской Федерации...» Однако данная норма противоречит перечню оснований классификации документов стратегического планирования, установленных в ст. 11 этого же Закона. В частности, среди возможных документов стратегического планирования в ст. 11 вообще отсутствует такой вид документа, как «отраслевые документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания». Существуют либо «документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу» (пп. 2 п. 3 ст. 11 Закона), либо «документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания» (пп. 1 п. 3 ст. 11 Закона). То есть имеет место очередная коллизия норм Закона о стратегическом планировании, причем коллизия на уровне нормативно-понятийном.

Другой важный вывод, который следует из положений п. 4 ст. 18.1 Закона, – в связи с отсутствием утвержденной Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации как «основы для разработки... государственных программ Российской Федерации», все действующие государственные программы разработаны и приняты (а значит, и реализуются) на не постоянной основе, и после утверждения вышеназванной Стратегии будут подлежать переработке. Особенно принципиальный характер данное обстоятельство приобретает для государственных программ в таких отраслях экономической деятельности, как научная, технологическая, образовательная.

В последние годы появление большого числа нормативно-правовых актов программного характера в системе российского законодательства обусловлено в первую очередь именно современной государственной политикой [6].

В программных документах стратегического планирования отражены приоритетные направления государственной политики, а также те мероприятия, которые необходимо осуществить для реализации данных направлений, и их ресурсное обеспечение, в том числе не только из средств федерального бюджета, но и из бюджетов региональных, а также из внебюджетных источников.

Нормативно-правовые акты программного характера, каковыми являются государственные программы, по сути и по форме представляют отраслевые концепции развития, стратегии, доктрины, которые раскрывают цели, задачи и направления государственной политики. Роль таких актов возрастает в связи с происходящими в государстве реформами [7].

Программные документы не просто регламентируют общественные отношения в различных сферах, в них может быть отражена законодательная инициатива принятия иных нормативно-правовых актов. Некоторые авторы отмечают, что «стало традицией готовить проекты законов в рамках законодательных планов и программ социально-экономического развития» [8].

Существует позиция, что начиная с 2000 г. складывается ситуация, в которой доктринальные документы имеют характер не правовых, а политических актов, зависящих от воли конкретных лиц государства, а не обусловленных необходимостью развития общества и государства [9]. Они определяют направления политики, принципы и содержание правового регулирования и влияют на развитие законодательства [10].

Современные программные документы стратегического планирования могут быть не только отраслевыми, они способны выступать документами территориального стратегического планирования (например, Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 г., утвержденная постановлением Правительства РФ от 15.04.2015 № 309), могут являться документами межотраслевого характера (например, Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2013–2020 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 316).

Поскольку государственные программы Российской Федерации не всегда однородны как по сфере регулирования, так и по содержанию

и по видам, следует признать, что документы стратегического программирования (государственные программы) не всегда будут отраслевыми.

Однако такие государственные программы Российской Федерации, как Государственная программа «Развитие образования» на 2013–2020 гг., «Развитие авиационной промышленности» на 2013–2025 гг., «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 гг., «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.» и многие другие, очевидно, можно отнести не только к стратегическим документам в области планирования и программирования, но и к отраслевым документам стратегического планирования.

Таким образом, принимая данное допущение и ряд других аналогий права, можно на определенный период восполнить пробел, принимая за отраслевой документ стратегического планирования в сфере образования Государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг.

В связи с имеющими место определенными противоречиями в определении места в системе права и роли отраслевой государственной программы Российской Федерации, каковой является Государственная программа «Развитие образования» на 2013–2020 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 (далее – ГПРО), необходимо выделить основные признаки данного документа стратегического планирования.

1. ГПРО является нормативным правовым актом подзаконного уровня, по юридической силе равным с нормативным правовым актом, утвердившим данный документ.

2. ГПРО является нормативно-правовым актом программного характера¹.

3. ГПРО является документом стратегического планирования и при этом относится как к отраслевым документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания по отраслевому принципу, так и к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования

и программирования. Таким образом, ГПРО занимает особое место и, соответственно, выполняет двойственную роль в стратегическом целеполагании, планировании, прогнозировании и программировании на общегосударственном уровне.

4. ГПРО содержит нормы, регламентирующие общественные отношения в сфере реализации приоритетных направлений государственной политики [11] в сфере образования.

5. Как следствие, ГПРО представляет собой не только программный, но и политико-программный документ [12], поскольку закрепляет в том числе основные направления (задачи) государственной политики в данной сфере деятельности, а также закрепляет конкретные мероприятия (основные мероприятия ГПРО) для реализации политики государства.

6. ГПРО выступает документом среднесрочного прогнозирования и программирования, единого среднесрочного «плана действий государства в лице его уполномоченных органов и должностных лиц по достижению наиболее высоких показателей общественного развития в данном направлении» [10].

7. ГПРО является документом стратегического планирования сразу двух видов: предусматривающим концептуальное планирование и решающим текущие задачи. В первом случае в ГПРО закреплены цели, направления политики государства в сфере образования. В частности, паспортом ГПРО в качестве ее цели предусмотрено обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики; повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны.

Во втором случае в ГПРО определены конкретные задачи и мероприятия, способы их осуществления, выполнение которых необходимо для реализации политики государства [13]. В частности, в рамках подпрограммы 1 «Развитие профессионального образования» ГПРО предусмотрено Основное мероприятие 1.5 «Повышение качества профессионального образования, в том числе через поддержку интернационализации, а также программ развития вузов», в рамках которого ведущим российским университетам предписано реализовать совместные образовательные программы с ведущими зарубежными

¹ Токмин С.А. Программные документы как источник права // Вестник Сибирской академии права, экономики и управления. 2011. № 2(3).

и российскими университетами и научными организациями.

8. ГПРО как любой документ выполняет различные функции – организационную, регулятивную, информационную, экономическую, социальную, политическую и др. [14].

9. ГПРО содержит в своей структуре разделы, отражающие сущность и содержание ГПРО. В частности, ГПРО состоит из следующих разделов:

- паспорт государственной программы; паспорта подпрограмм, входящих в состав государственной программы;
- описание приоритетов и целей государственной политики в сфере образования, в том числе общие требования к государственной политике субъектов Российской Федерации в сфере образования;
- общая характеристика участия субъектов Российской Федерации в реализации Программы;
- сведения о показателях (индикаторах) государственной программы и их значениях;
- перечень основных мероприятий Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. и др.

Ст. 12 Закона о стратегическом планировании предусматривает обязательную государственную регистрацию документов стратегического планирования в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования [15].

На сегодняшний день постановлением Правительства РФ от 25.06.2015 № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» утверждены «Правила государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования».

В соответствии с п. 3 указанных Правил в целях ведения реестра и государственной регистрации документов стратегического планирования используется федеральная информационная

система стратегического планирования. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 27.11.2015 № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление» ведение Реестра осуществляется в государственной информационной системе «Управление» (далее – ГАС «Управление»).

В рамках ГАС «Управление» создан указанный ранее реестр документов стратегического планирования².

Исходя из указанного правила, Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг., утвержденная Правительством РФ в 2014 г., также должна быть зарегистрирована в данном реестре.

Необходимо отметить, что на данный момент времени, в реестр не внесены сведения о Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг.

Данное обстоятельство, с учетом того, что реестр функционирует уже год, еще раз подчеркивает наличие имеющихся системных сбоев в вопросах организации стратегического планирования и нормативного регулирования отношений, возникающих в связи со стратегическим планированием.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. состоит из пяти подпрограмм. В свою очередь, подпрограммы государственной программы разделены на основные мероприятия.

Кроме этого, в состав Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. включены две федеральные целевые программы (в соответствии с текстом действующей редакции ГПРО, с изменениями и дополнениями от 27.04.2016): Федеральная целевая программа развития образования (далее – ФЦПРО) на 2011–2015 гг.; Федеральная целевая программа «Русский язык» (далее – ФЦПРЯ) на 2011–2015 гг.

Данное обстоятельство (включение в состав государственной программы двух федеральных целевых программ) противоречит Закону о стратегическом планировании.

² Государственная автоматизированная информационная система «Управление». URL: <http://gasu.gov.ru>

Так, в п. 3 ст. 28 Закона о стратегическом планировании указывается, что «Государственные программы Российской Федерации включают в себя подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти Российской Федерации». Из содержания данной нормы следует, что государственная программа не может включать в себя федеральные целевые программы, поскольку федеральная целевая программа не является ни подпрограммой, ни ведомственной целевой программой.

Однако в действующем «Порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», утвержденным постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 (в редакции от 10.09.2016), в п. 1 установлено, что «Целевые программы включаются в государственные программы Российской Федерации».

Аналогично в п. 3 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588) указано, что «Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти (далее – подпрограммы)».

Таким образом, возникает очередная коллизия между нормой ст. 28 Закона о стратегическом планировании и нормами подзаконных актов, принятых на уровне постановления Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» и постановления Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

Как известно, в случае обнаружения коллизии (противоречия) между нормой, большей по юридической силе (в данном случае норма федерального закона), и нормами, меньшими по юридической силе, применяются нормы большей силы. При этом норма меньшей юридической силы не применяется. Но указанная норма п. 1 Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ почему-то применяется на практике

приоритетнее нормы ст. 28 Закона о стратегическом планировании – вопреки всем правилам разрешения правовых коллизий.

Так, например, федеральные целевые программы включены в состав ГПРО постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 295, которым была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг.

Следует отметить, что несмотря на завершение реализации в 2015 г. указанных в тексте ГПРО двух федеральных целевых программ (ФЦПРО на 2011–2015 гг. и ФЦПРЯ на 2011–2015 гг.), в текст действующей редакции государственной программы до сих не внесены соответствующие изменения. И это при том, что в государственную программу в 2016 г. уже трижды вносились изменения – 27 февраля, 14 апреля и 27 апреля 2016 г. А действующими являются с 2016 г. новые Федеральная целевая программа развития образования на 2016–2020 гг. и Федеральная целевая программа «Русский язык» на 2016–2020 гг. Причем обе эти федеральные целевые программы были утверждены задолго до внесения соответствующих поправок в ГПРО в 2016 г. – в мае 2015 г. (постановлением Правительства РФ от 23.05.2015 № 497 и от 20.05.2015 № 481 соответственно).

Данное обстоятельство лишь еще раз подчеркивает, что в системе стратегического планирования Российской Федерации наблюдаются системные сбои, в том числе связанные с разобщенностью норм разных правовых институтов: стратегического планирования, с одной стороны, и контрактной системы в сфере закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд – с другой. При этом сфера госзакупок не относится к сфере государственного стратегического планирования [16].

Уже самый поверхностный анализ правовых основ стратегического планирования (государственная программа «Развитие образования» на 2013–2020 гг. является документом стратегического планирования) и правовых основ контрактной системы в сфере закупок (федеральные целевые программы принимаются на основе постановления Правительства РФ от 26.06.1995 № 594, регулирующего сферу закупок, и основанного на законодательстве о закупках для государственных нужд) показывает, что это – два разных правовых института. И их совместное правоприменение требует взвешенности и учета правовых

предписаний всех перечисленных актов, что в такой ситуации не всегда оправдано, а зачастую даже затруднительно.

При этом правовой институт стратегического планирования является смежным правовым институтом [17] и содержит нормы как отрасли административного права, так и отрасли конституционного права России (на основании положения ст. 2 Закона о стратегическом планировании, а именно: «Правовое регулирование стратегического планирования основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами...»). При этом правовой институт контрактной системы в сфере закупок относится к смежным правовым институтам, содержащим нормы отраслей гражданского права и финансового права (на основании положения ст. 2 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а именно: «Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов...»).

Попытка преодолеть указанные ранее коллизии между нормами правового института стратегического планирования и нормой правового института контрактной системы в сфере закупок была предпринята на более раннем этапе сосуществования двух различных и самостоятельных видов программных инструментов в отрасли образования – государственной программы и федеральных целевых программ.

Так, в частности, в первоначальной редакции Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15.05.2013 № 792-р (в настоящее время утратило силу в связи с принятием постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 295) две ранее указанные федеральные целевые программы (развития образования на 2011–2015 гг. и «Русский язык» на

2011–2015 гг.) не были включены в состав ГПРО наряду с подпрограммами, а обозначались в паспорте ГПРО как «программно-целевые инструменты ГПРО» (см. паспорт ГПРО в прежней редакции, утратившей силу). Необходимо сделать вполне обоснованный вывод о том, что такой подход был более оправдан и позволял если не преодолеть, то существенно сгладить правовые коллизии, которые в новой редакции ГПРО (в редакции постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 295) не просто явно обозначены, но и вносят достаточную проблемность в процессы сосуществования и взаимодействия двух разных видов нормативных правовых документов программного характера. Особенно остро эти сложности во взаимодействии и взаимодействии проявляются в моменты необходимой корректировки (внесения изменений и дополнений) как самой государственной программы, так и федеральных целевых программ, а также в выстраивании механизмов управления реализацией программных инструментов в отрасли образования, в реализации этих механизмов, в процессе мониторинга хода реализации и результативности (эффективности) реализации каждой из программ (как государственной программы, так и федеральных целевых программ).

Так, например, в текст ФЦПРО на 2011–2015 гг., а начиная с 2016 г. – в текст ФЦПРО на 2016–2020 гг. вносились неоднократные изменения и дополнения, однако эти изменения и дополнения не отражались в редакции Государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 гг. Более того, как уже подчеркивалось ранее, действующая редакция ГПРО до сих пор не отражает факт прекращения действия ФЦПРО на 2011–2015 гг. и действия ФЦПРО на 2016–2020 гг.

Несмотря на существующие проблемы и противоречия, необходимо отметить важность и нужность сохранения такого института программно-целевого регулирования государственной политики в сфере развития образования, как институт федеральных целевых программ. Необходимость сохранения и продолжения функционирования такого института определена уже на уровне Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Так, например, в ст. 13 Федерального конституционного закона установлено полномочие Правительства Российской Федерации по формированию

федеральных целевых программ и обеспечению их реализации.

Кроме того, Государственная программа «Развитие образования» на 2013–2020 гг., являясь документом стратегического планирования федерального уровня, не определяет саму возможность, а тем более правовые и бюджетные механизмы участия региональных государственных программ в сфере образования в реализации мероприятий ГПРО. В финансировании реализации подпрограмм и основных мероприятий ГПРО участвует только федеральный бюджет Российской Федерации. Паспорт программы и соответствующие разделы (приложения) ГПРО не предполагают софинансирования подпрограмм и основных мероприятий госпрограммы из средств бюджетов субъектов Российской Федерации или из средств внебюджетных источников.

Действительно, в паспорте государственной программы в разделе «Объем бюджетных ассигнований Программы» указаны только параметры бюджетного финансирования только из средств федерального бюджета.

Аналогичным образом в Приложении № 4 к Государственной программе «Развитие образования» на 2013–2020 гг. определено ресурсное обеспечение реализации государственной программы только за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Бюджеты субъектов Российской Федерации, средства внебюджетных ассигнований к реализации программы не привлекаются.

В разд. 2 государственной программы «Общая характеристика участия субъектов Российской Федерации в реализации Программы..., если сфера реализации Программы полностью либо частично отнесена к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» определяется, что, «...поскольку сфера образования является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, достижение значений ряда показателей Программы, а также подпрограмм 1–3 Программы связано с деятельностью субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». Достижение же значений этих показателей Программы и подпрограмм зависит от объемов ее финансового обеспечения и из федерального бюджета, и из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом никак не определен механизм участия региональных

и местных бюджетов в реализации даже тех подпрограмм, сфера которых отнесена Федеральным законом № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к предметам ведения субъектов Федерации. Более того, в разд. 2 государственной программы содержится норма, практически исключая возможность координации мероприятий, проводимых регионами за счет собственных бюджетных средств, с мероприятиями федерального уровня: «В соответствии с законодательством о разграничении полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации реализация полномочий субъектов Российской Федерации осуществляется ими самостоятельно за счет соответствующих бюджетов. Финансовое обеспечение мероприятий, необходимых для достижения целевых значений соответствующих показателей (индикаторов), предусматривается в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации».

Исходя из данной логики следует, что механизмом реализации ГПРО по тем направлениям, которые отнесены к полномочиям субъектов Федерации (а это направления развития общего образования, включая дошкольное, дополнительного образования, среднего профессионального образования), является механизм предоставления целевых субсидий на реализацию соответствующих программ и проектов в субъектах Российской Федерации: «Выделение субсидий осуществляется в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации о поддержке комплексных проектов, направленных на достижение одного или нескольких целевых показателей, характеризующих качественные изменения в сфере дошкольного, общего образования, дополнительного образования детей, среднего профессионального образования».

Не предполагая никаких совместных усилий, скоординированных по времени, направлениям и объемам финансирования с регионами России (а здесь необходимо отметить, что интегральное суммирующее финансовое воздействие на отрасль образования почти всегда позволяет получить синергетический эффект), государственная программа просто возлагает все ресурсное бремя на федеральный бюджет, не прогнозируя и не планируя результатов реализации аналогичных региональных госпрограмм в отрасли: «В рамках Программы предполагается выделение средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации на решение приоритетных для

развития отрасли задач. Субсидии из федерального бюджета на обеспечение мер, направленных на развитие ... образования, в перспективе могут выделяться субъектам Российской Федерации на конкурсной основе в соответствии с принципом «деньги в обмен на обязательства».

В то же время анализ содержания ФЦПРО на 2011–2015 гг., ФЦПРО на 2016–2020 гг. показывает, что в механизмах реализации ФЦП предусмотрено и нормативно урегулировано участие региональных бюджетов и финансовых средств из внебюджетных источников в реализации мероприятий федерального уровня. Федеральная целевая программа развития образования на 2016–2020 гг. предполагает также распределение субсидий в виде грантов юридическим лицам по нескольким программным мероприятиям, реализуемым по различным уровням и подвидам образования (в том числе в профессиональном, общем и дошкольном, дополнительном образовании детей). Грантовая поддержка юридических лиц, осуществляемая в рамках ФЦПРО на 2016–2020 гг., опосредует привлечение не только средств софинансирования из внебюджетных источников, но и иных ресурсов образовательных, научных, производственных организаций – кадровых, технических, организационных, инфраструктурных, технологических, материальных.

В частности, паспорт Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 гг., а также разд. IV ФЦПРО «Обоснование ресурсного обеспечения Программы» устанавливают соответствующие параметры финансирования программных мероприятий.

Такое участие и нормативное определение механизмов участия позволяет аккумулировать ресурсы на реализацию совместных с регионами приоритетных проектов, координируя общие усилия для достижения конечных результатов.

Следовательно, механизм федеральной целевой программы развития образования представляет собой увязанный по задачам, субъектам деятельности, ресурсам и срокам осуществления комплекс необходимых мер, обеспечивающих наиболее эффективное решение системных проблем в системе образования Российской Федерации.

Таким образом, необходимость сохранения федеральной целевой программы как инструмента эффективной реализации заявленной государственной образовательной политики

одновременно с наличием Государственной программы «Развитие образования» продиктована рядом следующих факторов:

- в первую очередь наличием правовой основы в виде положений Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 13);
- непроработанностью в настоящее время методического обеспечения регионального участия в соисполнении мероприятий ГПРО. В то же время механизм федеральной целевой программы позволяет выполнять в полной мере необходимые мероприятия на всех уровнях системы образования (федеральном, региональном, муниципальном и институциональном), позволяя сохранять и развивать единое образовательное пространство;
- отнесением в соответствии с пп. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации сферы образования к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;
- строгим законодательным (в соответствии с положениями ст. 6–9 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации») разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что не позволяет федеральным органам, осуществляющим полномочия в сфере образования, вмешиваться в компетенцию региональных органов и наоборот – при решении задач модернизации системы образования, в том числе при планировании и программировании ресурсного обеспечения реализации тех или иных мероприятий (проектов), направленных на развитие образования.

Однако Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» противопоставляет общегосударственные программы и федеральные целевые программы (внося тем самым дополнительную коллизию по отношению к нормам Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). Закон о стратегическом планировании не допускает совместного существования и реализации государственных программ и федеральных целевых программ. Так, в частности, п. 5 ст. 47 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Федерации» установлено, что федеральные целевые программы, принятые до дня вступления в силу Закона (до 11 июля 2014 г.), реализуются до окончания срока их действия.

То есть, ФЦПРО на 2011–2015 гг., принятая постановлением Правительства РФ от 07.02.2011 № 61, как и ФЦПРЯ на 2011–2015 гг., принятая постановлением Правительства РФ от 20.06.2011 № 492, в силу установленного ст. 47 Закона правила должна была завершиться в плановые сроки, после которых новые федеральные целевые программы в сфере образования не могут приниматься и не должны реализовываться. Как видим, реальная действительность и практика правоприменения норм ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и норм ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» расставила все по своим местам. Но может в данном случае есть смысл хотя бы привести всю нормативную базу в отношении данной деятельности в непротиворечивое состояние?

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации (п. 2 ст. 28 Закона о стратегическом планировании).

В настоящее время данный порядок утвержден постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

В п. 14 указанного Порядка предусмотрено, что «в случае если государственная программа направлена на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, государственная программа также содержит:

- а) обоснование состава и значений целевых показателей и индикаторов государственной программы, характеризующих достижение конечных результатов по этапам ее реализации в разрезе субъектов Российской Федерации либо по группам субъектов Российской Федерации;
- б) обоснование мер по координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для достижения целей и конечных результатов государственной программы, в том числе путем реализации аналогичных программ субъектов Российской Федерации;

в) прогнозируемый (в том числе по вариантам) объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию аналогичных программ субъектов Российской Федерации с оценкой его влияния на достижение целей и конечных результатов государственной программы».

В данном случае необходимо отметить, что в действующей редакции Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. не соблюдаются все три указанных требования. А именно: отсутствует вообще какое-либо обоснование мер по координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, в том числе путем реализации региональных государственных программ по развитию образования. Отсутствуют какие-либо прогнозы (не говоря уже о каких-то вариантах) объемов расходов консолидированных бюджетов субъектов федерации на реализацию региональных госпрограмм. Отсутствуют какие-либо оценки влияния объемов расходов на достижение целей и результатов ГПРО. Нет ни обоснования состава целевых показателей и индикаторов программы, ни обоснования их значений; значения целевых показателей (индикаторов) и состав показателей (индикаторов) не представлены в разрезе субъектов Российской Федерации либо по группам субъектов Российской Федерации.

Необходимо также отметить и целый ряд других проблемных зон и пробелов в правовом регулировании, существующих на данный момент в связи с реализацией такого документа стратегического планирования, как государственная программа общероссийского уровня в сфере образования. В частности, согласно п. 8 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, государственная программа должна содержать в том числе методику оценки эффективности государственной программы.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. (действующая редакция от 27.04.2016) не содержит данной методики, что не позволяет проводить элементарный мониторинг и оценку хода и результатов ее реализации, а также предпринимать действенные меры по корректировке хода ее реализации в процессе управления бюджетными ресурсами. То есть, правовые аспекты оценки эффективности бюджетного финансирования государственной

программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. не урегулированы должным образом и требуют пересмотра.

Как известно, программное бюджетирование представляет собой методологию не только планирования и исполнения, но и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающую взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств.

Таким образом, действующий на федеральном уровне программный документ стратегического планирования в сфере образования содержит значительное количество пробелов и противоречий, требует всесторонней доработки и корректировки, существенного изменения содержания и приоритетов взаимосвязи планирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с конкретными

результатами их исполнения, а также задачами и целями государственного управления [18].

Полученные нами результаты и выводы позволяют (параллельно с использованием методов стратегического менеджмента) разработать варианты возможного решения существующих проблем и преодоления возможных рисков, будут способствовать дальнейшему развитию научно-методических и нормативных основ образовательной деятельности и укреплению взаимосвязей между научными разработками и практикой их использования в деятельности различных институтов системы образования и органов управления образованием. Результаты исследования могут быть использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности Минэкономразвития России, Минобрнауки России при планировании работ по развитию правовых основ управления государственной программой Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. и Федеральной целевой программой развития образования на 2016–2020 гг.

Список литературы

1. Грищенко Г.А. Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 32–41.
2. Чертков А.Н. Правовое обеспечение стратегического планирования территориального развития Российской Федерации // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 5–14.
3. Тихомиров Ю.А. Бизнес и государственные стратегии // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 9. С. 41–56.
4. Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М.: ИНФРА-М, 2015. 240 с.
5. Миронова Ю.В. Правовые основы государственного управления правовым просвещением // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 77–81.
6. Курбатов И.А. Государственное планирование как средство достижения целей социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 11–15.
7. Кутузова Н.С. О роли нормативно-правовых актов программного характера // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 9–11.
8. Эффективность законодательства в экономической сфере: научно-практическое исследование / под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Волтерс Клувер, 2010. 370 с.
9. Сулакишин С.С., Погорелко М.Ю., Репин И.В. Источники и основания государственных политик в России: монография. М.: Научный эксперт, 2010. 224 с.
10. Грибанов Д.В. Стратегии и программы как специфические правовые документы в сфере инновационного развития // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 2–6.
11. Шелудякова Т.В. Понятие и признаки социальной политики государства в России и зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 42–45.

12. Григорьева В.А. Стратегическое экономическое планирование государства: конституционно-правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 8. С. 958–966.
13. Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 114–121.
14. Жарова Е.Ю. Программа как правовой документ: монография. Н. Новгород: Изд-во Гладкова О.В., 2006. 217 с.
15. Талапина Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 84–90.
16. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере госзакупок России и США: сравнительно-правовое исследование. М.: Проспект, 2016. 240 с.
17. Маланыч И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 8–12.
18. Шевелько Д.А. Правовые основы программного бюджетирования субъектов Российской Федерации в аспекте их расходных обязательств // Финансовое право. 2016. № 3. С. 45–48.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

ANALYZING THE EFFECTIVE REGULATORY FRAMEWORKS FOR STRATEGIC PLANNING
AT THE FEDERAL LEVEL IN EDUCATION

Andrei V. KARPOV

Capital Institute of Business Technology and Management, Moscow, Russian Federation
av-k.07@mail.ru**Article history:**Received 25 October 2016
Received in revised form
19 November 2016
Accepted 12 December 2016
Available online
27 February 2017**JEL classification:** H52, I28**Keywords:** strategic planning,
government program, education**Abstract****Importance** Implementing the State policy in education within the mid term, it is reasonable to resort to promising solutions so to improve legislative frameworks and mechanisms for using various economic and financial tools, which can help set up and address priority tasks and modernize the education system at each level.**Objectives** The research determined priorities of governmental programs for education development as the most crucial area of socio-economic policy of the State.**Methods** I analyzed effective legislative regulations of federal significance that governed strategic planning in the education sector, and enforcement of the State policy for education development. I applied methods of formal, legislative, comparative, legal, retrospective analysis, legal interpretation, methods for handling legislative data bases and scholarly proceedings.**Results** I identified and described challenging aspects in legislative regulation of relationships arising from the implementation of mid-term strategic planning tools in education at the federal level.**Conclusions and Relevance** Being effective at the federal level, the program document on strategic planning in education includes a lot of gaps and contradictions. It should be comprehensively elaborated and corrected so to ensure constructive and dynamic development of education as an important area of socio-economic development of Russia. The findings and conclusions can be used by federal authorities to plan and subsequently develop the legislation on education, and support governmental programs and activities in the education sector.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Grishchenko G.A. [The institution of the Russian Presidential addresses as part of the mechanism for governmental power legitimization]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Juridical Journal*, 2011, no. 6, pp. 32–41. (In Russ.)
2. Chertkov A.N. [Legal provision for strategic planning of territorial development in the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2012, no. 11, pp. 5–14. (In Russ.)
3. Tikhomirov Yu.A. [Business and State strategies]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2015, no. 9, pp. 41–56. (In Russ.)
4. Tikhomirov Yu.A. *Pravo: prognozy i riski: monografiya* [Law: projections and risks: a monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2015, 240 p.
5. Mironova Yu.V. [Legislative principles of public administration of legal education]. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2015, no. 9, pp. 77–81. (In Russ.)
6. Kurbatov I.A. [State planning as a means to achieve goals of the welfare State]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-Government*, 2016, no. 2, pp. 11–15. (In Russ.)
7. Kutuzova N.S. [On the role of statutory and legislative regulations made as part of programs]. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2016, no. 5, pp. 9–11. (In Russ.)
8. *Effektivnost' zakonodatel'stva v ekonomicheskoi sfere: nauchno-prakticheskoe issledovanie* [The effectiveness of legislation in the economic realm: a scientific and practical research]. Moscow, Wolters Kluwer Publ., 2010, 370 p.
9. Sulakshin S.S., Pogorelko M.Yu., Repin I.V. *Istochniki i osnovaniya gosudarstvennykh politik v Rossii: monografiya* [Sources and principles of State policies in Russia: a monograph]. Moscow, Nauchnyi ekspert Publ., 2010, 224 p.

10. Griбанov D.V. [Strategies and programs as specific legislative documents on innovative development]. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2011, no. 11, pp. 2–6. (In Russ.)
11. Sheludyakova T.V. [The concept and indicia of the State social policy in Russia and abroad]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-Government*, 2013, no. 2, pp. 42–45. (In Russ.)
12. Grigor'eva V.A. [Strategic economic planning of the State: constitutional and legislative consideration]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Current Issues of Russian Law*, 2013, no. 8, pp. 958–966. (In Russ.)
13. Yuzhakov V.N., Aleksandrov O.V., Talapina E.V. [On the consistency of legal regulation of public administration in the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 7, pp. 114–121. (In Russ.)
14. Zharova E.Yu. *Programma kak pravovoi dokument: monografiya* [The program as a legislative document: a monograph]. Nizhny Novgorod, O.V. Gladkova Publ., 2006, 217 p.
15. Talapina E.V. [Public administration: issues and future of legislative regulation]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2015, no. 4, pp. 84–90. (In Russ.)
16. Tasalov F.A. *Kontrakt'naya sistema v sfere goszakupok Rossii i SShA: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [The contractual system of government procurement of Russia and the USA: A comparative and legal research]. Moscow, Prospekt Publ., 2016, 240 p.
17. Malanych I.N. [The institution of governmental strategy in the constitutional law]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2007, no. 13, pp. 8–12. (In Russ.)
18. Shevel'ko D.A. [Legal principles of program-based budgeting in constituent entities of the Russian Federation in terms of their expenditure commitments]. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2016, no. 3, pp. 45–48. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.