

## Контроль за публичными ресурсами и его последствия<sup>2</sup>

### Контроль за публичными ресурсами

На сегодняшний день в Российской Федерации существует несколько направлений государственного контроля, которые нацелены на сохранение государственных и муниципальных (далее – публичных) ресурсов.

*Государственный финансовый контроль* регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ), осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства и подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий<sup>3</sup>. Другое, доктринальное, наименование государственного финансового контроля – *бюджетный контроль*<sup>4</sup>.

В рамках внешнего государственного финансового контроля выделяется *внешний государственный аудит*. В соответствии с федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» внешний аудит представляет собой контроль формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными федеральными ресурсами<sup>5,6</sup>.

---

<sup>1</sup> профессор Национального исследовательского университета Высшая школа экономики, доктор юридических наук

<sup>2</sup> Представлены результаты исследования, выполненного при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 14-03-00603 «Государственная казна как источник бюджетных доходов» (2014-2015).

<sup>3</sup> Ст. 265 БК РФ

<sup>4</sup> *Козырин А.Н.* Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2014. №. С. 66 - 76. *Ялбулганов А.А.* Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 8. С. 10 - 16.

<sup>5</sup> Ст. 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации»

*Налоговый контроль* определяется Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ) как деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах<sup>7</sup>.

*Таможенный контроль* определяется таможенным кодексом Таможенного союза ЕврАзЭС как совокупность мер, осуществляемых таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства<sup>8</sup>. К публичным ресурсам (финансам) таможенный контроль будет иметь отношение тогда, когда контрольные мероприятия связаны с определением правильности исчисления и уплаты таможенных платежей.

В Российской Федерации, помимо налоговых доходов и таможенных платежей, существует значительное разнообразие иных видов публичных доходов, условно обобщенных понятием «неналоговые доходы»<sup>9</sup>. Например, доходы земельных участков<sup>10</sup>, лесных участков<sup>11</sup>, водных объектов<sup>12</sup>, от охоты, рыболовства, иных биологических ресурсов, недр<sup>13</sup>. Таким образом,

---

<sup>6</sup> Ст. 1 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

<sup>7</sup> Ст. 82 НК РФ

<sup>8</sup> Ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 N 17).

<sup>9</sup> Подробнее см. *Комягин Д. Л.* Неналоговые и налоговые доходы бюджета: в чем разница? // Реформы и право. № 6. 2015.

<sup>10</sup> Ст. 39.1, 39.2, 65 Земельного кодекса Российской Федерации

<sup>11</sup> Ст. 71, 75 Лесного кодекса Российской Федерации

<sup>12</sup> Ст. 11, 13 Водного кодекса Российской Федерации; *Козырин А. Н.* Водные ресурсы / Казна и бюджет – М. 2014. С. 392 – 410.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 20.12.2004 N 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", Федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 "О недрах»; см также введение к монографии *Казна и бюджет – М. 2014.*

можно вести речь о разных видах доходов и о разных видах государственного финансового контроля за мобилизацией таких доходов.

Стоит заметить, что полно и подробно законодательством урегулирован только контроль за налоговыми доходами и таможенными платежами.

Еще одним видом контроля в области публичных финансов является *валютный контроль*. Согласно Федеральному закону "О валютном регулировании и валютном контроле", валютный контроль осуществляется для обеспечения реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости российской валюты и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации<sup>14</sup>.

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации осуществляют *парламентский контроль* в сфере бюджетных правоотношений, который включает в себя предварительный парламентский контроль, текущий парламентский контроль и последующий парламентский контроль<sup>15</sup>.

С принятием Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» появилась процедура *контроля в сфере закупок* для публичных нужд, который включает в себя не только контроль со стороны уполномоченных государственных и муниципальных органов, но также общественный контроль<sup>16</sup>.

Все перечисленные виды контроля, будучи разнообразными по содержанию, являются привычными направлениями деятельности. Законодатель не смог решить проблему их интеграции в рамках какой то обобщенной деятельности, то есть создания целостной системы контроля.

---

<sup>14</sup> Преамбула Федерального закона от 10 декабря 2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

<sup>15</sup> Ст. 11 Федерального закона от 7 мая 2013 N 77-ФЗ "О парламентском контроле".

<sup>16</sup> Глава 5 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

*Государственный стратегический контроль* представляет особый интерес.

Во-первых, он направлен на публичное хозяйство и публичные финансы. (выполнение плана социально – экономического развития).

Во-вторых, он является новым направлением деятельности.

В-третьих, возникает вопрос, можно ли в рамки стратегического контроля интегрировать перечисленные выше виды контроля?

Прежде всего, необходимо определить понятие и содержание стратегического контроля как правовой процедуры.

### **Стратегический контроль**

Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" содержит термин «контроль реализации документов *стратегического* планирования» и одноименную главу. Организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования является одной из задач стратегического планирования<sup>17</sup>.

Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» была упомянута деятельность, связанная с аудитом реализуемости и результативности достижения *стратегических* целей социально-экономического развития Российской Федерации, как одна из задач Счетной палаты Российской Федерации. Счетная палата Российской Федерации осуществляет определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в том числе для целей стратегического планирования<sup>18</sup>.

Из содержания приведенных правовых норм следует, что аудит реализуемости и результативности стратегических целей является

---

<sup>17</sup> Преамбула и ст. 8, 10 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации"

<sup>18</sup> Ст. 5 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»

*предварительным* контролем. Соответствующее полномочие Счетной палаты РФ кратко именуется *стратегическим аудитом*<sup>19</sup>.

Каким образом осуществляется *окончательная* оценка достигнутого социально – экономического эффекта по отношению к запланированному в ходе стратегического целеполагания?

Закон очень скупо раскрывает содержание стратегического контроля. По существу, лишь перечисляются задачи стратегического контроля, к которым относятся:

- сбор, систематизация и обобщение информации о социально – экономическом развитии;
- оценка качества документов стратегического планирования;
- оценка результативности и эффективности реализации принятых стратегических решений;
- оценка достижения целей социально – экономического развития;
- оценка влияния внутренних и внешних условий на достижение запланированных целей.

Итогом стратегического контроля является информация (аналитический доклад), который уполномоченный на осуществление контроля орган направляет в адрес лица, ответственного за мероприятия, указанные в документе стратегического планирования<sup>20</sup>. Мониторинг и контроль реализации стратегии социально – экономического развития и основных направлений деятельности Правительства РФ осуществляется Минэкономразвития РФ., его итоги представляются в Правительство РФ<sup>21</sup>.

По существу, при стратегическом контроле используется самый

---

<sup>19</sup> Пункты 4, 7 ст. 14 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»

<sup>20</sup> Ст. 41 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

<sup>21</sup> Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 08.08.2015 № 823; Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, утвержденные постановлением Правительства РФ от 04.08.2015 N 789

незаметный с точки зрения последствий метод контроля – *анализ*. Реализации результатов проведенного анализа не предполагается вовсе.

Однако, необходимые предпосылки для более продуктивного стратегического контроля имеются. Они закладываются в ходе стратегического аудита. Одним из полномочий Счетной палаты РФ является подготовка рекомендаций по формированию системы целевых показателей для разработки документов стратегического планирования. Наличие целевых показателей в любой случае позволяет говорить о возможности проверки их достижения и даже о применении ответственности в случае ненадлежащего целеполагания и исполнения.

Можно сказать более определенно: именно *наличие ответственности за недостижение стратегических целей и задач может превратить стратегические планы в документы, обладающие реальной силой.*

Закон о стратегическом планировании включает в себя единственную статью, гласящую, что лица, виновные за нарушения законодательства и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования, несут дисциплинарную, гражданско – правовую и административную ответственность (уголовная ответственность не упоминается)<sup>22</sup>. Таким образом, предполагается, что за нарушение законодательства о стратегическом планировании наступает *юридическая ответственность* (за исключением уголовной ответственности). Такая ответственность, будучи *ретроспективной* или негативной, в отличие от позитивной ответственности, обычно связана с совершением *правонарушения*.

Какие конкретно правонарушения могут считаться нарушающими законодательство о стратегическом планировании?

Трудовой кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) и, тем более, Гражданский кодекс Российской Федерации непосредственных

---

<sup>22</sup> Ст. 45 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

составов правонарушений в области стратегического планирования не содержат. Косвенным образом защищают отношения по стратегическому планированию может только ст. 19.7 «Непредставление сведений (информации)» КоАП.

В целом законность является основным принципом государственной и муниципальной службы<sup>23</sup>, а также любой правовой деятельности, в том числе и для политических партий<sup>24</sup>. Ответственность (позитивная) является принципом деятельности Правительства РФ<sup>25</sup>.

Однако, законодательство ничего не говорит об ответственности за некачественное планирование, недостижение запланированного социально - экономического эффекта, целей стратегического планирования. Остается говорить о политической ответственности. Она также является следствием нарушений, выявленных в ходе парламентского контроля<sup>26</sup>.

Итак:

- стратегический контроль можно разделить на *предварительный (стратегический аудит)*, и *последующий (контроль реализации документов стратегического планирования)*.

- полномочия по стратегическому аудиту возложены на Счетную палату РФ, орган (органы) последующего стратегического контроля,

---

<sup>23</sup> Ст. 15 Федерального закона от 27 июня 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Ст. 12 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» Ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

<sup>24</sup> Ст. 8 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»

<sup>25</sup> Ст. 3 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

<sup>26</sup> Кондрат Е.Н. Комментарий к ст. 3 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле" – М. 2013

определены фрагментарно<sup>27</sup>.

- итогом мероприятий по стратегическому контролю является информация (закрытый отчет

- юридической ответственности за нарушения законодательства и недостижение целей стратегического планирования не установлено.

Единственным видом ответственности, которая может быть связана с недостижением запланированных в ходе стратегического планирования результатов, является *политическая ответственность*.

### **Политическая ответственность: позитивная или негативная?**

Единого общепринятого мнения о содержании политической ответственности не существует.

Можно предположить, что такая ответственность является *позитивной*, в отличие от *негативной* (ретроспективной) юридической ответственности, не связывалась с совершением правонарушения, а заключалась во внутренней обязанности лица осуществлять правомерные действия, отождествляется с понятиями *обязанности, компетенции, долга*<sup>28</sup>.

Тем не менее, позитивная ответственность рядом авторитетных исследователей рассматривается и как аспект юридической ответственности<sup>29</sup>, используется в парламентской и межправительственной риторике. Такая точка зрения представляется небесспорной.

Дело в том, что политическая ответственность не предполагает свободы выбора для субъекта такой ответственности, не является исключительно моральным, внутренним выбором, а непосредственно связана

---

<sup>27</sup> Единственным органом публичной власти, полномочия которого подходят для такой деятельности, является опять Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

<sup>28,28</sup> *Марченко Н. М.* Проблемы юридической и социально – политической ответственности бизнеса // Государство и право. № 11. 2007. С. 5-11.

<sup>29</sup> *Матузов Н. И.* Права система и личность - Саратов. 1987. С. 208, дано по *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности – М. 2009.

с внешней оценкой его деятельности.

Для пояснения данного утверждения уместно обратиться к области знаний, именуемой «*этология*», которая первоначально возникла как наука о поведении животных (биологических объектов) в зависимости от различных факторов, но сегодня изучает также поведение человека<sup>30</sup>. В отличие от животного, поведение человека также социальные факторы и психологические установки<sup>31</sup>. В рамках данного направления исследований (которое также именуется исторической этологией, и находится на пересечении права, психологии, социологии) выделяются цивилизации «стыда» и цивилизации «вины»<sup>32</sup>.

*Цивилизациями «стыда»* можно назвать древние восточные китайскую и японскую цивилизации, античную Грецию с её бесчисленным количеством полисов – государств. На примере античных греческих государств видно, что стыд, мотивирующий поведение граждан, возник из агонального духа (от греч. ἀγώνιας - борьба), когда стремление к состязаниям почти во всех сферах жизни становится главным принципом и структурообразующим элементом общественной жизни<sup>33</sup>. С точки зрения древнего грека не было худшего наказания, чем принять публичный позор. Речи о моральной самооценке здесь вовсе не идет, имеет значение мнение общества.

*Цивилизации «вины»*, напротив, опираются на внутреннюю самооценку, совесть и стыд в христианском значении этих слова. По выражению Вл.

---

<sup>30</sup> Энциклопедический словарь – СПб: Брокгауз – Ефрон. Том. XII. С. 192. 1904.; *Александрова Р.* Этология и мораль – М. 1978. С. 5; *Гороховская Е. А.* Этология: рождение научной дисциплины – СПб. 2001

<sup>31</sup> *Гордашук Т. В.* Этология в системе наук – Киев. 1991.

<sup>32</sup> *Корнилов М. Н.* Культура стыда и культура вины в Японии и на Западе / Человек: образ и сущность (гуманитарные аспекты). Совесть, труд, счастье. Ежегодник. – М. 1998. С. 94-123

<sup>33</sup> *Козьякова М. И.* История, культура, повседневность . Западная Европа: от античности до XX века – М. 2002, доступно на <http://www.booksite.ru/localtxt/koz/yak/ova/his/tory/index.htm> ; *Суриков И.* Сократ – М. 2011

Соловьева «Я стыжусь, следовательно существую»<sup>34</sup>. Приходится признать, что постоянного внутреннего осознание своей вины и, значит, чувства ответственности за свои поступки, достигается далеко не каждым индивидом, может являться результатом огромного труда по самовоспитанию или воспитываться на протяжении поколений.

В любом случае понятие политической ответственности неприменимо к состоянию «внутренней виновности». **Она связана с общественной оценкой.** Сегодня угрозы остракизма и общественного порицания недостаточно для того, чтобы говорить о мотивации надлежащего поведения «экономического человека». Более того, скандал даже является желанной ситуацией, повышающей политический рейтинг.

Это означает, что политическая ответственность нуждается в конкретизации и должна существовать не только как позитивная, но и как ретроспективная ответственность<sup>35</sup>. Ещё несколько десятков лет назад существовали мнения о недопустимости сведения политической ответственности только к ретроспективной форме<sup>36</sup>. Изменившиеся реалии требуют достижения необходимого баланса между ретроспективным и позитивным аспектами политической ответственности. В противном случае политическая ответственность неизбежно превратится в популистскую риторику. Например: от всеобщей классовой борьбы – к всеобщей борьбе за либертарианские права личности.

По мнению судьи Конституционного Суда РФ К. В. Арановского «даже прямое нарушение не так вредит правам и свободам, как обещание "иллюзорных прав", «...исполнительная, законодательная политическая

---

<sup>34</sup> Соловьёв В.С. Соч.: В 2 т. Т.1. С.781-782

<sup>35</sup> Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации – М. 2000. С. 16.

<sup>36</sup> Черныш А. М. Политическая ответственность в системе социалистического народовласти – Харьков. 1987.

власть с необходимостью зависит от общественного самочувствия»<sup>37</sup>.

Следует сказать, что *правовая практика уже выработала различные правовые формы политической ответственности*, которая наступает перед избирателями, обществом в целом, главой государства (региона), а также перед группой государств.

### **Политическая ответственность в конституционном праве**

Контроль парламента за правительством и механизмы его реализации обычно подробно прописаны в национальных конституциях. Используется *солидарная* политическая ответственность правительства перед парламентом, например, при выражении недоверия к премьер-министру<sup>38</sup>, и *индивидуальная* ответственность, например, в форме отзыва политической партией выборного лица<sup>39</sup>.

Наиболее распространенной формой политической ответственности в зарубежных государствах является постановка *вопроса о доверии правительству*<sup>40</sup>. По инициативе парламента может быть инициирована резолюция *порицания*. В ряде государств наряду с коллективным вотумом недоверия правительству применяется институт индивидуальной

---

<sup>37</sup> Особое мнение судьи К. В. Арановского в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14.05.2013 N 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки Н.М. Моренко»

<sup>38</sup> Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение – М. 2011

<sup>39</sup> Ст. 21 Федерального закона «О политических партиях»

<sup>40</sup> Правовое регулирование экономических отношений. Альманах / под ред. А.Н. Козырина – М. 2008.

ответственности министров<sup>41</sup>.

В Российской Федерации формами ответственности являются упомянутый отзыв депутата, досрочные выборы по инициативе представительных органов, роспуск парламента, уход в отставку правительства, отрешение от должности президента<sup>42</sup>.

Политическая ответственность очень близка *конституционно-правовой ответственности*, которая понимается как ответственность субъектов публичной власти, выраженная в мерах политического характера<sup>43</sup>. Такой вид политической ответственности ранее именовался *«ответственностью министров»*<sup>44</sup>. Сегодня политическая ответственность предусматривается не только для министров, но и для действующих президентов в форме

---

<sup>41</sup> Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко – М. 2015 Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Правовые системы Западной Европы / Том 2 / под ред. В.И. Лафитского – М. 2012.

<sup>42</sup> Например, о такой ответственности упоминается в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 года, от 30 марта 1999 года «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)», от 6 марта 1997 года «Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)», а также в постановлении Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"», определении Конституционного Суда РФ от 16.07.2013 № 1241 и в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 марта 1996 года № 153-П ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "К депутатам и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации о своевременных выборах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>43</sup> Конституционное право Российской Федерации/ отв. ред. С.И. Носов – М. 2014; *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности- М. 2009

<sup>44</sup> Энциклопедический словарь – СПб: Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефрон. 1897. С. 386.

процедуры *импичмента*<sup>45</sup>.

Имеется предложение рассмотрения конституционно-правовой ответственности в тесной взаимосвязи с политической на основе *бинарного* подхода, где предпосылкой ее реализации является несоответствие народного избранника политическим ожиданиям электората, а форма реализации предполагает юридический процессуальный механизм<sup>46</sup>.

### **Политическая ответственность в международном праве**

В международном праве это ответственность государств за совершение преступлений против мира и безопасности человечества<sup>47</sup>, а более предметно – обязанность субъекта международного права устранить вред, причиненный другому субъекту международного права.<sup>48</sup>

Материальная ответственность в международных отношениях выражается в форме *реституций и репараций*, то есть возмещения вреда в натуре или в виде выплат, а политическая ответственность – в форме *сатисфакций*, то есть удовлетворения нематериальных требований о возмещении ущерба политическим интересам и достоинству государства<sup>49</sup>.

### **Проблемы применения политической ответственности.**

---

<sup>45</sup> Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций - КонсультантПлюс, 2009. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации" (постатейный) – М. 2015

<sup>46</sup> Тарабан Н. А. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: историко-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. № 7. 2015

<sup>47</sup> Смирнов М.Г. Вооруженный конфликт немеждународного характера: международно-правовой аспект" – М. 2014; Скуратова А.Ю. Международные преступления: современные проблемы квалификации – М. 2012.

<sup>48</sup> Словарь международного права / отв. ред. С.А. Егоров – М. 2014

<sup>49</sup> Агешикина Н.А. Научно-практический комментарий к ст. 33 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" (постатейный) – СПС КонсультантПлюс. 2013; Ленишин С.И. Правовой режим вооруженных конфликтов и международное гуманитарное право – М. 2009.

Основной является несовпадение сроков реализации целей и задач, установленных в документах стратегического планирования, и срока полномочий должностного лица, их инициировавшего или утвердившего.

Актуальными примерами такого несовпадения может быть решение о переводе натуральных социальных льгот в денежные выплаты, получившее название «монетизация», которое позже завершилось масштабными выплатами по судебным решениям, в результате которых запланированного экономического эффекта достигнуто не было. Еще одним примером является решения об искусственном создании «Большой Москвы», инновационного центра «Сколково», оценить последствия которых можно будет нескоро<sup>50</sup>. Неизвестно, какие последствия может иметь обсуждаемый в прессе вопрос о передаче Китаю в долгосрочную аренду территорий в Сибири.

Другой проблемой является возможность искажения результата вследствие ненадлежащего исполнения. Данный вопрос, однако, решается через использование категории позитивной ответственности, когда лицо (политическая сила) принципиально берет на себя полную ответственность и за правильность принятого решения и его реализацию.

*Еще одной* проблемой является отсутствие субъекта ответственности в случае коллегиального стратегического решения. Здесь однако, можно вспомнить о возможности солидарной ответственности политического объединения. В любом случае, элементы негативной и позитивной политической ответственности могут быть самыми разнообразными, но их полное отсутствие сегодня являются насущной проблемой и требует решения в интересах дальнейшего развития страны.

## **Заключение**

Итак, развитие российского законодательства и практики управления

---

<sup>50</sup> В этот же ряд хочется поставить старое решения о затоплении огромных территорий в результате превышения первоначально запланированной высоты Рыбинской ГЭС, на в этом случае негативные последствия проявились сразу и дают знать о себе до сегодняшнего дня.

привели к возникновению стратегического контроля.

Авторская позиция состоит в том, что мероприятия стратегического контроля должны заканчиваться не подготовкой закрытой аналитической информации, а комплексом мер политической ответственности, сочетающих в себе позитивные и негативные аспекты. Предпосылкой применения негативной ответственности является наличие системы целевых показателей для документов стратегического планирования, формирование которых контролируется Счетной палатой РФ.

Практика показывает, что политическая ответственность может существовать в конкретных правовых формах, например, в сферах конституционного и международного права. Следует искать новые механизмы политической ответственности, вытекающие из мероприятий стратегического контроля.

Например, предвыборная программа или иные публичные обещания кандидатов на выборные должности публичной власти в случае их избрания могут и должны быть незамедлительно реализованы в документы стратегического планирования с указанием конкретных мероприятий. Промедление или отказ от подготовки таких документов должны вызывать вопрос о доверии или об отзыве должностного лица до окончания его полномочий.