

Противоречия нормативного регулирования стратегического планирования в современной России

Евстафьева Юлия Валерьевна

Кандидат экономических наук, SPIN-код РИНЦ: [9943-8023](https://orcid.org/0943-8023), ORCID: [0009-0003-1421-400X](https://orcid.org/0009-0003-1421-400X), Yevstafyeva@spa.msu.ru

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

Аннотация

В течение 10 лет, с 2014 года, в России действует Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», установивший базовые положения о системе стратегического планирования. Как показало последнее десятилетие, сформировать на практике формально предписанную систему удалось лишь отчасти, в том числе и по причине общего характера указанного закона, обуславливающего возможность усмотрения на этапе правоприменения. Предметом настоящего исследования, проведенного с использованием сравнительно-правового, аналитического и системного методов, является развитие нормативного регулирования государственного стратегического планирования в России. В работе представлен обзор законодательных инициатив по изменению Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; проанализирован более современный регулирующий акт — Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации в 2021 году; выявлена несогласованность действующего регулирования правоотношений, возникающих в связи с использованием стратегического планирования в государственном управлении; рассмотрено место так называемого указного правотворчества в разветвляемой системе стратегического планирования. Сделан вывод о том, что подзаконный акт не компенсирует в полной мере несовершенства законодательного акта в силу в том числе аналогичного общего характера правовых норм, а выявленные противоречия между нормами закона и конкретизирующего подзаконного акта будут препятствовать становлению стратегического планирования, создавая условия для произвольного применения норм права, и требуют скорейшего устранения. Перспективным направлением дальнейших исследований представляется поиск путей преодоления несогласованности регулирования в сфере стратегического планирования и установления четких правореализационных механизмов.

Ключевые слова

Стратегическое планирование, государственное планирование, система стратегического планирования, указное правотворчество, Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации.

Для цитирования

Евстафьева Ю.В. Противоречия нормативного регулирования стратегического планирования в современной России // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 106. С. 141–154. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-106-2024-141-154

Contradictions of Strategic Planning Normative Regulation in Modern Russia

Yulia V. Yevstafyeva

PhD, ORCID: [0009-0003-1421-400X](https://orcid.org/0009-0003-1421-400X), Yevstafyeva@spa.msu.ru

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

Abstract

The Federal Law “On Strategic Planning in the Russian Federation” has been in force in Russia for a period of 10 years, since 2014. The legislation establishes the basic provisions of the strategic planning system. As the preceding decade has demonstrated, the formation of a formally prescribed system in practice has only been achieved partially due to the general nature of the law, which allows for discretion at the stage of law enforcement. The subject of this study, conducted using analytical, systemic, and comparative legal methods, is the development of normative regulation of state strategic planning in Russia. This paper presents a review of legislative initiatives to amend the Federal Law “On Strategic Planning in the Russian Federation”. It also analyses a more modern regulatory act, the Fundamentals of State Policy in the Field of Strategic Planning in the Russian Federation, approved by the Decree of the President of the Russian Federation in 2021. Furthermore, it reveals the inconsistency of the current regulation of legal relations arising in connection with the use of strategic planning in public administration. Finally, the role of the so-called decree lawmaking in the context of the evolving system of strategic planning is considered. It is concluded that the by-law does not fully compensate for the imperfections of the legislative act due to, among other things, the analogous general nature of the legal norms. Moreover, the identified contradictions between the norms of the law and the by-law will hinder the formation of strategic planning, creating conditions for arbitrary application of legal norms. Therefore, it is necessary to eliminate these contradictions as soon as possible. A promising avenue for further investigation is the pursuit of ways to address the inconsistency of regulation in the domain of strategic planning and the establishment of clearly defined enforcement mechanisms.

Keywords

Strategic planning, state planning, strategic planning system, decree lawmaking, Fundamentals of State Policy in the Field of Strategic Planning in the Russian Federation.

For citation

Yevstafyeva Yu.V. (2024) Contradictions of Strategic Planning Normative Regulation in Modern Russia. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 106. P. 141–154. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-106-2024-141-154

Дата поступления/Received: 07.08.2024

Введение

Правовые основы современной системы государственного стратегического планирования в России были установлены 10 лет назад Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹. Принятие данного законодательного акта, безусловно, стало знаковым событием для развития отечественного государственного управления, которое с того момента должно было осуществляться на базе планирования, а именно планирования стратегического, то есть гибкого, долгосрочного, хорошо сочетающегося с преимущественно рыночной экономической системой.

Несмотря на то, что соответствующий законопроект длительное время находился на обсуждении и согласовании (только с момента внесения в Государственную Думу до принятия закона прошло без малого год и девять месяцев), в научной среде не утихает критика как отдельных его положений, так и в целом рамочного характера, лакун в регулировании правоотношений, возникающих в связи с использованием стратегического планирования в государственном управлении [Евстафьева 2019; Бухвальд 2022; Чепурнова, Ищенко 2022].

В конце 2021 года, после семи лет действия Федерального закона, с целью развития его отдельных положений и восполнения пробелов был принят новый нормативный правовой акт — Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации². Таким образом, в настоящее время генеральное регулирование правоотношений в сфере государственного стратегического планирования происходит уже двумя нормативными правовыми актами, что в реалиях российского правового поля, в котором президентским актам отводится особое место, представляет определенный научно-практический интерес. Актуальность исследования подкрепляется и десятилетним сроком применения законодательно установленного стратегического планирования в государственном управлении в Российской Федерации.

Целью данной работы является выявление противоречий нормативно-правового регулирования федерального уровня в сфере стратегического планирования в условиях слабой результативности использования последнего в современном государственном управлении. Для достижения заявленной цели с использованием сравнительно-правового, аналитического и системного методов решены следующие задачи: проанализировано развитие федерального регулирования стратегического планирования в 2014–2024 годах; выявлены существующие противоречия в регулирующих нормативных правовых актах; определено место президентских указов в формируемой на практике системе стратегического планирования.

Развитие нормативного регулирования в сфере стратегического планирования: 2014–2024 гг.

За прошедшее десятилетие с момента вступления в силу Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» внесение поправок в него, согласно данным системы обеспечения законодательной деятельности³, было инициировано 14 раз. В восьми случаях закон был изменен и (или) дополнен, остальные законопроекты были отклонены и отозваны

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630> (дата обращения: 10.07.2024).

² Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47244> (дата обращения: 10.07.2024).

³ Система обеспечения законодательной деятельности. Главная. Объекты законотворчества // Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/oz?b%5bAnnotation%5d=%D0%9E%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BC%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B8%b%5bClassOfTheObjectLawmakingId%5d=1&#data_source_tab_bh (дата обращения: 10.07.2024).

(4 и 2 соответственно) (Таблица 1). Последние поправки — в части расширения перечня документов стратегического планирования путем включения в него национальных проектов — были внесены в июле 2024 года. В настоящее время законопроекты о внесении изменений на стадии рассмотрения отсутствуют. Следует отметить, что во всех случаях (в том числе по отклоненным и отозванным законопроектам) поправки носили узконаправленный характер, существенных изменений законодательно предписанная система стратегического планирования за 10 лет не претерпевала, несмотря на продолжающуюся критику.

Таблица 1. Законодательные инициативы, предполагающие изменения Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (2014–2024 гг.)⁴

Реквизиты проекта федерального закона	Основное содержание изменений и дополнений (только по принятым Федеральным законам)	Статус
№ 639660-8 от 3 июня 2024 года «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части реализации отдельных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации)	Дополнение нормами о национальных проектах (статья 27.1, пункт 30.1 статьи 3, подпункт «а.1» пункта 4 части 3 статьи 11) и соответствующие уточнения (часть 13 статьи 7); дополнение нормой о финансовом обеспечении федеральных программ из внебюджетных источников (часть 7.1 статьи 28); изменение нормы о государственных программах (часть 1 статьи 28)	Принят Федеральный закон от 13 июля 2024 года № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
№ 265465-8 от 23 декабря 2022 года «О внесении изменения в статью 22 Федерального закона “О стратегическом планировании в Российской Федерации”» (в части уточнения порядка разработки и утверждения прогноза научно-технологического развития Российской Федерации)	Изменение норм о прогнозе научно-технологического развития Российской Федерации (статья 22)	Принят Федеральный закон от 17 февраля 2023 года № 28-ФЗ «О внесении изменения в статью 22 Федерального закона “О стратегическом планировании в Российской Федерации”»
№ 993242-7 от 22 июля 2020 года «О внесении изменения в статью 28 Федерального закона “О стратегическом планировании в Российской Федерации”» (в части использования в государственных программах Российской Федерации целевого показателя (индикатора) «доля закупленных товаров российского происхождения»)		Снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы
№ 899967-7 от 13 февраля 2020 года «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в целях упрощения процедуры подготовки, согласования и утверждения проектов документов территориального планирования муниципальных образований)	Уточнение норм, касающихся схем территориального планирования Российской Федерации (статья 30), схем территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования субъекта Российской Федерации (статья 38)	Принят Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

⁴ Составлено автором на основе: Система обеспечения законодательной деятельности. Главная. Объекты законотворчества // Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/oz?b%5bAnnotation%5d=%D0%9E%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BC%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8&b%5bClassOfTheObjectLawmakingId%5d=1&#data_source_tab_bh (дата обращения: 10.07.2024).

<p>№ 439861-7 от 11 апреля 2018 года «О внесении изменений в Федеральный закон “О стратегическом планировании в Российской Федерации”» (в части конкретизации стратегического планирования на уровне муниципального образования)</p>		<p>Отклонен во втором чтении</p>
<p>№ 324355-7 от 27 ноября 2017 года «О внесении изменений в статьи 33 и 35 Федерального закона “О стратегическом планировании в Российской Федерации” и статью 7.1-1 Закона Российской Федерации “О занятости населения в Российской Федерации”» (об уточнении положений о документах стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта Российской Федерации)</p>	<p>Дополнение нормой о прогнозе баланса трудовых ресурсов субъекта Российской Федерации (пункт 6.1 части 4 статьи 33 и пункт 4.1 части 3 статьи 35); уточнение норм о прогнозе социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части предписания размещения на официальном сайте высшего исполнительного органа государственной власти в сети «Интернет» в десятидневный срок со дня утверждения (одобрения) прогнозов на долгосрочный период и на среднесрочный период (часть 6 статьи 33 и часть 5 статьи 35)</p>	<p>Принят Федеральный закон от 18 июля 2019 года № 183-ФЗ «О внесении изменений в статьи 33 и 35 Федерального закона “О стратегическом планировании в Российской Федерации” и статью 7.1-1 Закона Российской Федерации “О занятости населения в Российской Федерации”»</p>
<p>№ 274832-7 от 29 сентября 2017 года «О внесении изменений в Федеральный закон “О стратегическом планировании в Российской Федерации”» (об уточнении отдельных положений в части общественного обсуждения проектов государственных программ и последующих изменений в них)</p>		<p>Отклонен в первом чтении</p>
<p>№ 66082-7 от 28 декабря 2016 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления единого порядка правового регулирования вопросов в сфере стратегического планирования)</p>	<p>Изменения точечного характера (например, изменение «муниципальная программа» на «муниципальные программы» (пункт 5 части 5 статьи 11); «в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации» на «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации» (часть 6 и часть 9 статьи 32); «в муниципальных районах и городских округах» на «в муниципальных образованиях» (часть 1 статьи 39))</p>	<p>Принят Федеральный закон от 30 октября 2017 года № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»</p>
<p>№ 47303-7 от 6 декабря 2016 года «О внесении изменений в Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления полномочий в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»</p>		<p>Отклонен в первом чтении</p>
<p>№ 42787-7 от 1 декабря 2016 года «О внесении изменений в Федеральный закон “О стратегическом планировании в Российской Федерации”» (о введении понятий «проект» и «проектное управление»)</p>		<p>Снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы</p>
<p>№ 1164435-6 от 2 сентября 2016 года «О внесении изменений в статьи 1 и 3 Федерального закона “О стратегическом планировании в Российской Федерации”»</p>		<p>Отклонен в первом чтении</p>

<p>№ 1097721-6 от 11 июня 2016 года «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” и Федеральный закон “О стратегическом планировании в Российской Федерации”» (в части отнесения стратегии научно-технологического развития Российской Федерации к документам стратегического планирования)</p>	<p>Дополнение нормой о стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (статья 18.1, пункт 37 статьи 3, подпункт «г» пункта 1 части 3 статьи 11) и соответствующие изменения части 1 статьи 19</p>	<p>Принят Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” и Федеральный закон “О стратегическом планировании в Российской Федерации”»</p>
<p>№ 984261-6 от 27 января 2016 года «О внесении изменений в Федеральный закон “О стратегическом планировании в Российской Федерации”» (о переносе срока разработки документов стратегического планирования)</p>	<p>Дополнение нормами о сроках разработки основных документов стратегического планирования (часть 2.1 статьи 47, части 3.1 – 3.2 статьи 47); уточнение норм со сроками разработки (часть 10 статьи 19)</p>	<p>Принят Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О стратегическом планировании в Российской Федерации”»</p>
<p>№ 524696-6 от 19 мая 2014 года «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части вопросов подготовки и утверждения отдельных видов документов территориального планирования и правил землепользования и застройки)</p>	<p>Изменение норм о схемах территориального планирования в связи с введением понятия схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации (подпункт «и» пункта 3 части 4 статьи 11, часть 4 статьи 21, часть 4 статьи 32, статья 38)</p>	<p>Принят Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»</p>

Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» был разработан при главенствующем участии Совета Безопасности Российской Федерации, одного из ключевых органов — идеологов развития и применения стратегического планирования в российском государственном управлении. Проект Основ государственной политики был рассмотрен на заседании Совета Безопасности под председательством Президента России В.В. Путина 27 сентября 2021 года⁵, а чуть более чем через месяц был принят.

Пункт 5 Основ государственной политики устанавливает, что «правовую основу стратегического планирования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ “О безопасности”, от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации”, другие федеральные законы, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, иные нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере стратегического планирования». Таким образом, в дополнение к профильному закону в качестве правовой основы указан и Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности», согласно пункту 4 части 2 статьи 14 которого к основным функциям Совета Безопасности относится осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности.

Основы государственной политики создавались с учетом критики недостатков принятого в 2014 году Федерального закона, и в них предпринята попытка решения ряда системных проблем государственного планирования. Так, например, поднимается вопрос согласованности документов стратегического планирования, который является одним из краеугольных для получения искомых положительных эффектов от использования планирования в управлении социально-

⁵ Комментарий Секретаря Совета Безопасности Николая Патрушева по итогам заседания Совета Безопасности // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5705> (дата обращения: 10.07.2024).

экономическим развитием. Предполагается, что упомянутая согласованность будет обеспечиваться «за счет соблюдения единого порядка и автоматизации процессов разработки и корректировки» этих документов (пункт 14). В соответствии с пунктом 31 Основ государственной политики, согласованность документов стратегического планирования обеспечивает система показателей, используемых в процессе стратегического планирования. Однако сама система, как и упомянутый выше единый порядок процессов разработки и корректировки, в Основах государственной политики не конкретизирована, в том числе не определены ответственные за их разработку, не установлены сроки и прочее, что существенно снижает практическую значимость таких положений.

В формально предписанной (согласно Федеральному закону) системе стратегического планирования выделяют два объекта планирования на макроуровне — социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности [Евстафьева 2019]. Законодатель эти объекты планирования не разграничил, что с учетом их очевидного пересечения стало предметом критики. В Основах государственной политики подчеркивается неразрывная взаимосвязь и взаимозависимость социально-экономического развития и национальной безопасности (пункт 2).

Еще одним положением, компенсирующим некоторые упущения законодательного акта, является определение в качестве одного из основных направлений государственной политики в сфере стратегического планирования установления ответственности участников стратегического планирования при реализации полномочий в сфере стратегического планирования (пункт 9). Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования определены в главе 2 Федерального закона. Вместе с тем перечни этих полномочий следовало бы конкретизировать в части прямого указания на реализацию документов стратегического планирования органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, так как в настоящее время реализация документов стратегического планирования поименована среди полномочий только органов местного самоуправления (статья 6).

При этом установленные Федеральным законом нормы-дефиниции предусматривают реализацию документов, разработанных в рамках планирования и программирования, независимо от уровня управления, на котором осуществлялись их разработка и утверждение. Согласно статье 3 Федерального закона, «планирование — деятельность участников стратегического планирования *по разработке и реализации (здесь и далее курсив наш. — Ю.Е.)* основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания», а программирование — это «деятельность участников стратегического планирования *по разработке и реализации* государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания».

Обеспечение координации стратегического управления и мер бюджетной политики — один из нераскрытых в Федеральном законе, однако критически важных для реализации стратегического планирования аспектов — отражено в виде названия подраздела раздела III Основ государственной политики. Тем не менее Основы государственной политики едва ли усовершенствовали правовое регулирование увязки государственного планирования с бюджетным процессом: за общими

положениями не скрывается никаких практически значимых регуляторных решений. Отдельно отметим, что к документам стратегического планирования, согласно Федеральному закону, относятся только бюджетные прогнозы на долгосрочный период, разрабатываемые на всех иерархических уровнях управления, и государственные и муниципальные программы, но никак не бюджетные росписи. В то же время специалисты справедливо отмечают, что бюджет остается главным стержнем системы управления [Воронкова 2022]. Основы государственной политики данные ограничения не преодолевают.

К нормам, направленным на развитие отдельных положений Федерального закона и системы стратегического планирования в целом, можно отнести и пункт 17, согласно которому плановые и программно-целевые документы государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием должны разрабатываться в соответствии с документами стратегического планирования федерального уровня, а именно с определенными в них направлениями и приоритетами государственной политики в установленной сфере деятельности, целями, задачами, показателями. Данное положение делает возможным вовлечение в систему стратегического планирования связанных с государством хозяйствующих субъектов, что, несомненно, повышает ее устойчивость и создает правовые предпосылки для реализации положений целеполагающих документов вне контура бюджетного финансирования.

Пункт 15 Основ государственной политики устанавливает, что «обеспечивается строгое соблюдение последовательности разработки и утверждения документов стратегического планирования». Отдельный раздел посвящен кадровому обеспечению стратегического планирования. Таким образом, можно говорить о том, что отдельные положения данного подзаконного нормативного правового акта направлены на компенсирование недостатков, допущенных законодателем.

Особое место в принятом акте отводится полномочиям Президента России в сфере стратегического планирования, что также направлено на разрешение ряда существующих противоречий, в данном случае — в субъектной матрице стратегического планирования. И хотя полномочия участников стратегического планирования, в том числе и Президента Российской Федерации, установлены статьей 10 Федерального закона, Основы государственной политики значительно расширяют и конкретизируют полномочия главы государства. При этом отдельные нормы дублируют нормы закона. Так, согласно пункту 4 Основ государственной политики, «общее руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования осуществляет Президент Российской Федерации», что дублирует пункт 1 части 1 статьи 10 Федерального закона, в соответствии с которым Президент Российской Федерации «осуществляет руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования».

Основы государственной политики устанавливают, что под руководством Президента России осуществляется организация взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования (подпункт «б» пункта 7). Президент России определяет «порядок взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, общие требования к содержанию и структуре документов стратегического планирования и их корректировке, другие вопросы организационного характера» (пункт 11). Президент России утверждает «перечень документов стратегического планирования, подлежащих разработке (корректировке) в рамках прогнозирования и целеполагания на федеральном уровне» (пункт 26). Кроме того, сроком полномочий Президента России, согласно пункту 35, определяется продолжительность цикла стратегического планирования — новой категории системы стратегического планирования, не фигурирующей в Федеральном законе.

Пункт 43 Основ государственной политики предусматривает, что научно-методологическое обеспечение стратегического планирования должно осуществляться специализированным научным центром с участием Российской академии наук и других научных организаций. Такой центр — Центр научно-методологического сопровождения стратегического планирования на базе РЭУ им. Г.В. Плеханова — к настоящему моменту уже создан и определен координатором комплексного плана научных исследований «Научно-методическое сопровождение стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России». Сообщается, что в данном центре в 2023 году «были разработаны методические подходы к построению системы балансовых расчетов» [Смирнова 2024].

Противоречия нормативного регулирования стратегического планирования

Этапы стратегического планирования в Основах государственной политики представлены в рамках цикла стратегического планирования в такой последовательности: прогнозирование, целеполагание, планирование и программирование, реализация документов стратегического планирования, мониторинг и контроль (пункт 35). Как можно видеть, очередность этапов в Основах государственной политики отличается от закреплённой в Федеральном законе: целеполаганию обоснованно предшествует прогнозирование, что в то же время никак не влияет на закреплённую в законе (нормативном правовом акте более высокой юридической силы) логику. Такого рода нестыковки свидетельствуют о рассинхронизации положений актов, составляющих нормативно-правовую базу стратегического планирования в нашей стране. И таких нестыковок при анализе двух документов выявляется множество.

В ряде случаев положения Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации противоречат действующему Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Речь идет об изменении системы документов стратегического планирования, которая прямо установлена статьей 11 «Документы стратегического планирования» Федерального закона (Таблица 2).

Таблица 2. Сравнение перечней документов стратегического планирования, предписанных Федеральным законом и Основами государственной политики⁶

Этапы стратегического планирования	Документы стратегического планирования	
	поименованные в Федеральном законе, отсутствующие в Основах государственной политики	поименованные в Основах государственной политики, отсутствующие в Федеральном законе
Целеполагание	стратегия социально-экономического развития Российской Федерации	документы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, определяющие национальные цели развития Российской Федерации, систему долгосрочных приоритетов и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития, утверждаемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации
Планирование и программирование	схемы территориального планирования; планы деятельности федеральных органов исполнительной власти	единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации; <i>национальные проекты*</i>

⁶ Составлено автором. Примечание: *В настоящее время национальные проекты включены в перечень документов стратегического планирования, предписанный Федеральным законом (изменение Федерального закона от 13 июля 2024 года), однако на момент утверждения Основ государственной политики отсутствовали в законодательном акте.

Особое внимание привлекает исчезновение из закрепленного в Основах государственной политики перечня целеполагающих документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и появление (предположительно, на месте этой стратегии) новой категории — «документы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, определяющие национальные цели развития Российской Федерации, систему долгосрочных приоритетов и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития, утверждаемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации» (подпункт «в» пункта 21). Столь широкая формулировка, как справедливо отмечает Е.М. Бухвальд, «позволяет до бесконечности насыщать практику стратегического планирования все новыми и новыми документами» [Бухвальд 2022, 44].

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках планирования и программирования, были добавлены единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации и национальные проекты (пункт 24). То есть Основы государственной политики ввели в нормативно предписанную систему стратегического планирования утвержденные ранее документы. Так, например, президентская инициатива национальных проектов реализовывалась на момент принятия Основ государственной политики более трех лет. Следует отметить, что документами стратегического планирования являются скорее паспорта национальных проектов, а не национальные проекты сами по себе⁷. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года был утвержден в мае 2019 года⁸, а через два года, в октябре 2021 года, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 года № 2765-р утвержден Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года⁹. Примечательно, что более трех лет национальные проекты существовали де-юре автономно от нормативно установленной системы стратегического планирования, де-факто являясь ее составной частью. Сейчас такой же неясный статус имеют, например, мастер-планы, не являющиеся документами стратегического планирования ни согласно Федеральному закону, ни согласно Основам государственной политики¹⁰ [Смирнова 2024]. Одним из последствий неустановленного правового статуса различных плановых инициатив стратегического характера является отсутствие методического обеспечения их разработки и реализации, а также мониторинга и контроля в дальнейшем.

Возвращаясь к документам стратегического планирования, не отраженным в Основах государственной политики, отметим, что кроме стратегии социально-экономического развития страны в нормативном акте не упомянуты схемы территориального планирования и планы деятельности федеральных органов исполнительной власти, которые должны разрабатываться, согласно пункту 4 части 3 статьи 11 Федерального закона, в рамках планирования и программирования.

⁷ Аналогично национальным проектам государственные программы Российской Федерации и государственная программа вооружения, указанные в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (пункт 4 части 3 статьи 11) и Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (подпункт «б» пункта 24) в качестве документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне в рамках планирования и программирования, могут иметь паспорта, которые формально уже не являются документами стратегического планирования.

⁸ Председатель Правительства Дмитрий Медведев утвердил единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/36606/> (дата обращения: 10.07.2024).

⁹ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_398015/ (дата обращения: 10.07.2024).

¹⁰ В основах государственной политики в сфере стратегического планирования поименованы только документы стратегического планирования, разрабатываемые на федеральном уровне. О документах стратегического планирования уровня субъектов Российской Федерации или муниципальных образований не упоминается вовсе.

Исключение схем территориального планирования представляется необоснованным и сужает предмет стратегического планирования. Федеральный закон хоть и не уделяет большого внимания территориальному планированию, в частности «не закрепляет деятельность по стратегическому планированию в рамках городских агломераций» [Соболев 2023, 77], однако и не исключает его, наоборот предусматривая нормативные новеллы в виде «макрорегионов» и закрепляя необходимость разработки целеполагающих документов по территориальному принципу. Зарубежный опыт государственного планирования также свидетельствует о том, что территориальное планирование неотъемлемо от планирования социально-экономического развития [Hu, Zhou 2018], более того, территориальное планирование осуществляется даже в тех странах, где целеполагающее вмешательство государства в форме планирования крайне непопулярно и вследствие этого применяется ограничено, например в Австралии и Великобритании [MacDonald 2015; Clifford 2022].

Изменены и некоторые формулировки документов, установленные в Федеральном законе: вместо «основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» (подпункт «в» пункта 1 части 3 статьи 11 Федерального закона) используется «основы государственной политики, доктрины, стратегии, концепции в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» (пункт 21 Основ государственной политики). Не подвергая сомнению возможность возникновения необходимости уточнять и конкретизировать формулировки законодательных актов, заметим, что вызывает настороженность отказ от установленной процедуры внесения изменений во вступившие в силу документы в пользу принятия иного нормативного правового акта. Отдельно следует отметить, что законопроект о внесении соответствующих поправок в действующий Федеральный закон не вносился, выбор был сделан в пользу подготовки и утверждения иного, дополнительного нормативного правового акта.

Примечательно и то, что, несмотря на утверждение Основ государственной политики уже после внесения поправок в Конституцию России в 2020 году, в них не предусмотрена роль в системе стратегического планирования такого органа, как Государственный Совет Российской Федерации, получившего к тому времени конституционное закрепление. Между тем эксперты отмечают, что именно Государственный Совет Российской Федерации следовало бы наделить полномочиями по утверждению¹¹ стратегии социально-экономического развития России [Чепурнова, Ищенко 2022]. Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» предусматривает только возможность Государственного Совета направлять в Правительство Российской Федерации, а также в субъект Российской Федерации и муниципальное образование рекомендации разработать документы стратегического планирования либо внести в них изменения (статья 14)¹².

Таким образом, с подписанием и опубликованием рассмотренного Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» в России начали применяться два в некоторых аспектах противоречащих друг другу нормативных правовых акта, регулирующих стратегическое планирование, что может замедлить развертывание последнего в рамках государственного и муниципального управления, породив новые противоречия и дисфункции национальной

¹¹ Согласно части 2 статьи 16 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», стратегия социально-экономического развития Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

¹² Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/?ysclid=lyxc0v6yl7579961446 (дата обращения: 10.07.2024).

управленческой системы. Одна лишь вышеназванная норма, согласно которой перечень документов стратегического планирования, подлежащих разработке (корректировке) на федеральном уровне в рамках прогнозирования и целеполагания, утверждается Президентом России, может привести к переносу разработки и принятия документов на более поздний срок, объяснением чего станет отсутствие такого перечня. Ранее он не был предусмотрен, соответственно предполагалась непосредственная разработка и утверждение всех установленных Федеральным законом документов стратегического планирования. Вместе с тем справедливым будет отметить, что введение такого перечня может способствовать достижению большей упорядоченности предметных областей отраслевых документов федерального уровня, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Президентские указы в формируемой системе стратегического планирования

Общеизвестно, что подзаконные акты являются средством реализации законодательных норм. В то же время в рамках опережающего правового регулирования акты более низкой юридической силы могут конкретизировать вышестоящие акты, что в целом в доктрине подвергается критике [Залоило 2019]. Специалисты по исследованию законодательства отмечают, что такая конкретизация, «как правило, бывает обусловлена указанием на это в конкретизируемой норме вышестоящего акта либо нецелесообразностью отражения в законе <...> детализированных процедурных, организационных и т. п. вопросов» [Там же, 22]. Хотя в Федеральном законе нет такого рода отсылок, принятие Указа Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 можно признать частью естественного и необходимого процесса развития нормативно-правовой базы отечественного стратегического планирования в целях государственного управления социально-экономическим развитием. Однако противоречия, выявленные в результате сравнительного анализа норм двух разноуровневых актов, позволят правоприменителю в некоторых случаях отходить от императивных норм Федерального закона, ссылаясь на президентский указ как более современный акт.

Правовую неразбериху порождает и тот факт, что основы государственной политики по различным отраслям экономики и сферам государственного управления рассматриваются в качестве целеполагающих документов стратегического планирования федерального уровня в обоих анализируемых нормативных правовых актах. В реестре документов стратегического планирования, размещенном в государственной автоматизированной информационной системе «Управление», содержится пять документов стратегического планирования такого вида: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года; Основы государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года; Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования и Основы государственной культурной политики¹³. Есть и иные документы, утвержденные указами Президента России, которые также являются основами государственной политики в той или иной сфере, однако по каким-то причинам не внесены в реестр документов стратегического планирования. Разработка и утверждение данного вида документов стратегического планирования ведется динамично. Так, в мае 2024 года были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения¹⁴.

¹³ Документы стратегического планирования // Государственная автоматизированная информационная система «Управление» [Электронный ресурс]. URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 10.07.2024).

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 2024 года № 314 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50534> (дата обращения: 10.07.2024).

Данный пример не является единственным примером нарушения иерархии нормативных правовых актов, формальной и сущностной, в российском стратегическом планировании. О.Ю. Болдырев, отмечая, что федеральный бюджет утверждается законодательным актом, а целеполагающие документы стратегического планирования — подзаконными актами, выявляет коллизию: «цели и задачи фиксируются в актах более низкой юридической силы, чем те, которыми закрепляется их ресурсное обеспечение» [Болдырев 2024, 27].

Отдельно следует остановиться и на устоявшейся практике использования указов Президента России, издаваемых при вступлении в должность на новый срок, в качестве основных целеполагающих документов государства в отсутствие стратегии социально-экономического развития страны. Такими документами де-факто являлись Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 и от 21 июля 2020 года № 474, а в настоящее время является Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309.

Создание стратегии социально-экономического развития, которая должна служить основным целеполагающим документом вместо президентских указов, анонсировалось не единожды, однако ни разу начинаемая работа не увенчалась изданием нормативного акта. Последняя попытка подготовить стратегию развития России была предпринята в 2021 году, однако привела лишь к разработке 42 инициатив социально-экономического развития до 2030 года. Как уже отмечалось выше, так и неразработанная стратегия социально-экономического развития государства в новом нормативном правовом акте была заменена на документы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, утверждаемые Президентом России и Правительством России, что свидетельствует о закреплении фактически сложившейся практики государственного управления в качестве нормы права.

Заключение

Законодательное регулирование правоотношений, возникающих в связи с использованием стратегического планирования в государственном управлении Российской Федерации, характеризуется устойчивостью. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ни разу за 10 лет своего применения не подвергался системному пересмотру, все внесенные в него изменения носили узконаправленный характер. Причины, по которым в сфере нормативного регулирования стратегического планирования в Российской Федерации отказались от одноуровневой конкретизации норм профильного федерального закона (федеральным законом, вносящим в него изменения) в пользу издания подзаконного акта, предположительно, лежат в плоскости политических решений. Результаты сравнительно-правового анализа показали, что Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (подзаконный акт) принят не в строгом соответствии с Федеральным законом, присутствуют множественные дублирования норм из вышестоящего акта, выявлен ряд существенных противоречий, которые контрпродуктивно скажутся на развертывании стратегического планирования в нашей стране.

Вместе с тем Основы государственной политики ввели в правовое поле регулирования государственного стратегического планирования многие критически важные положения, которые выпали из поля зрения законодателя при принятии Федерального закона в 2014 году, например кадровое обеспечение. Расширены полномочия Президента России в сфере стратегического планирования, президентским электоральным циклом определяется цикл стратегического планирования. Однако далеко не все новеллы в настоящее время реализуются на практике. Как и в случае с Федеральным законом, общий характер формулировок и отсутствие ответственных

за их реализацию органов публичной власти приводят к тому, что даже самые прогрессивные новации не претворяются в жизнь, вследствие чего использование стратегического планирования в государственном управлении не приводит к желаемым и ожидаемым результатам.

Краеугольное ограничение Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» — акцент на системе документов стратегического планирования, а не на реализации утвержденных в них положений — Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 не преодолевает. По сути, российское стратегическое планирование сводится к разработке и утверждению документов стратегического планирования, оставляя открытым вопрос, каким образом воплощать их положения в жизнь в условиях рыночной экономики, кроме как за счет средств бюджетной системы.

Список литературы:

Болдырев О.Ю. Стратегическое управление социально-экономическим развитием: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 4. С. 21–29. DOI: [10.18572/1812-3767-2024-4-21-29](https://doi.org/10.18572/1812-3767-2024-4-21-29)

Бухвальд Е.М. «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования»: нерешенные проблемы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 1. С. 32–49. DOI: [10.52180/2073-6487_2022_1_32_49](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_1_32_49)

Воронкова С.В. К вопросу об эффективности стратегического планирования // Административное право и процесс. 2022. № 9. С. 6–9. DOI: [10.18572/2071-1166-2022-9-6-9](https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-9-6-9)

Евстафьева Ю.В. Проблемы развертывания системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 75. С. 48–66.

Залоило М.В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 20–29. DOI: [10.12737/jrl.2019.9.2](https://doi.org/10.12737/jrl.2019.9.2)

Смирнова О.О. Генезис законодательного обеспечения стратегического планирования в России: ключевые изменения в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Экономика, предпринимательство и право. 2024. Т. 14. № 7. DOI: [10.18334/epp.14.7.121143](https://doi.org/10.18334/epp.14.7.121143)

Соболев С.А. Формирование инструментария стратегического планирования для управления развитием российских агломераций // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2023. № 2. С. 75–87. DOI: [10.25198/2077-7175-2023-2-75](https://doi.org/10.25198/2077-7175-2023-2-75)

Чепурнова Н.М., Ищенко А.А. Некоторые аспекты совершенствования административно-правового регулирования стратегического планирования в контексте конституционной реформы в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 22–27. DOI: [10.18572/2071-1166-2022-1-22-27](https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-1-22-27)

Clifford B. British Local Authority Planners, Planning Reform and Everyday Practices within the State // Public Policy and Administration. 2022. Vol. 37. Is. 1. P. 84–104. DOI: [10.1177/0952076720904995](https://doi.org/10.1177/0952076720904995)

Hu T, Zhou J. Co-exist or Integrate?: Reviewing the Spatial Planning Reform of China from the Perspective of Central-Local Relations // International Review for Spatial Planning and Sustainable Development. 2018. Vol. 6. Is. 3. P. 168–184. DOI: [10.14246/irspsda.6.3_168](https://doi.org/10.14246/irspsda.6.3_168)

MacDonald H. 'Fantasies of Consensus:' Planning Reform in Sydney, 2005–2013 // Planning Practice and Research. 2015. Vol. 30. Is. 2. P. 115–138. DOI: [10.1080/02697459.2014.964062](https://doi.org/10.1080/02697459.2014.964062)

References:

- Boldyrev O.Yu. (2024) Strategic Management of Socioeconomic Development: Constitutional Law Aspects. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*. No. 4. P. 21–29. DOI: [10.18572/1812-3767-2024-4-21-29](https://doi.org/10.18572/1812-3767-2024-4-21-29)
- Buchwald E.M. (2022) Inresolved Issues of “Public Policy Framework for Strategic Planning”. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. No. 1. P. 32–49. DOI: [10.52180/2073-6487_2022_1_32_49](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_1_32_49)
- Chepurnova N.M., Ischenko A.A. (2022) Some Aspects of the Improvement of the Administrative Legal Regulation of Strategic Planning Within the Framework of the Constitutional Reform in the Russian Federation. *Administrativnoye pravo i protsess*. No. 1. P. 22–27. DOI: [10.18572/2071-1166-2022-1-22-27](https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-1-22-27)
- Clifford B. (2022) British Local Authority Planners, Planning Reform and Everyday Practices within the State. *Public Policy and Administration*. Vol. 37. Is. 1. P. 84–104. DOI: [10.1177/0952076720904995](https://doi.org/10.1177/0952076720904995)
- Hu T., Zhou J. (2018) Co-exist or Integrate?: Reviewing the Spatial Planning Reform of China from the Perspective of Central-Local Relations. *International Review for Spatial Planning and Sustainable Development*. Vol. 6. Is. 3. P. 168–184. DOI: [10.14246/irspsda.6.3_168](https://doi.org/10.14246/irspsda.6.3_168)
- MacDonald H. (2015) ‘Fantasies of Consensus:’ Planning Reform in Sydney, 2005–2013. *Planning Practice and Research*. Vol. 30. Is. 2. P. 115–138. DOI: [10.1080/02697459.2014.964062](https://doi.org/10.1080/02697459.2014.964062)
- Smirnova O.O. (2024) The Genesis of Legislative Support for Strategic Planning in Russia: Key Amendments to the Federal Law “On Strategic Planning in the Russian Federation”. *Journal of Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo*. Vol. 14. No. 7. DOI: [10.18334/epp.14.7.121143](https://doi.org/10.18334/epp.14.7.121143)
- Sobolev S.A. (2023) Forming a Strategic Planning Toolkit to Manage the Development of Russian Agglomerations. *Intellekt. Innovatsii. Investitsii*. No. 2. P. 75–87. DOI: [10.25198/2077-7175-2023-2-75](https://doi.org/10.25198/2077-7175-2023-2-75)
- Voronkova S.V. (2022) On Efficiency of Strategic Planning. *Administrativnoye pravo i protsess*. No. 9. P. 6–9. DOI: [10.18572/2071-1166-2022-9-6-9](https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-9-6-9)
- Yevstafyeva Yu.V. (2019) Challenges of State Strategic Planning System Implementation in the Russian Federation. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 75. P. 48–66.
- Zaloilo M.V. (2019) Anticipatory Nature of Law-Making and the Problem of Synchronization of Legal Regulation. *Zhurnal rossiyskogo prava*. No. 9. P. 20–29. DOI: [10.12737/jrl.2019.9.2](https://doi.org/10.12737/jrl.2019.9.2)