

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

DOI: 10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.011

ОСНОВНОЕ ПРОТИВОРЕЧИЕ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

Булатов Евгений Викторович

кандидат юридических наук, доцент

Белгородский государственный технологический университет им. В. Г. Шухова

г. Белгород, Россия

yudjinbel@gmail.com

В статье анализируется проблема параллельного использования двух различных инструментов долгосрочного государственного стратегического планирования – государственных программ и национальных проектов. В данном контексте акцентируется внимание на противоречивом подходе законодателя к построению системы государственного стратегического планирования. Аргументируется авторское видение разрешения соответствующего противоречия. Показано, что основным инструментом стратегического планирования по-прежнему остаются государственные программы, а национальные проекты должны быть лишь их составной частью. Вместе с тем обращается внимание на то, что параллельное использование двух пересекающихся инструментов долгосрочного стратегического планирования все-таки порождает определенные негативные моменты, не способствующие эффективности государственного управления.

Ключевые слова: государственное стратегическое планирование, документы стратегического планирования, государственные программы, национальные проекты, государственное управление.

THE MAIN CONTRADICTION IN THE LEGAL REGULATION OF THE SYSTEM OF STATE STRATEGIC PLANNING IN RUSSIA

Evgeny Viktorovich Bulatov

PhD (Law), Associate Professor

Belgorod State Technological University named after V. G. Shukhova

Belgorod, Russian Federation

yudjinbel@gmail.com

The article analyzes the problem of parallel use of two different instruments of the long-term state strategic planning – state programs and national projects. In this context, attention is focused on the controversial approach of the legislator to building a system of state strategic planning. The author's vision of resolving the corresponding contradiction is argued. It is shown that state programs still remain the main instrument of strategic planning, and national projects should be only an integral part of them. At the same time, attention is drawn to the fact that the parallel use of two intersecting tools for the long-term strategic planning still gives rise to certain negative aspects that do not contribute to the effectiveness of public administration.

Keywords: state strategic planning, strategic planning documents, state programs, national projects, public administration.

Актуальность юридической проблематики, связанной с системой государственного стратегического планирования, не вызывает сомнений, поскольку, как свидетельствует даже беглый анализ соответствующего отечественного законодательства, правовое регулирование в данной области изобилует противоречиями и вызывает массу вопросов. Очевидно, что такая ситуация никак не способствует эффективности государственного управления в нашей стране. В рамках настоящей статьи будет освещен лишь один из актуальных аспектов данной проблематики, имеющий, однако, принципиальное значение.

На наш взгляд, подавляющее большинство документов стратегического планирования следует рассматривать как нормативно-правовые акты, обязательные для исполнения. В противном случае весь регулятивный потенциал этих документов становится номинальным, да и само стратегическое планирование как один из важнейших инструментов эффективного государственного управления теряет смысл. По нашему мнению, не имеют нормативно-правового характера только документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, поскольку прогнозы по самой своей сути не являются конкретными правилами поведения и, разумеется, не могут кого-либо к чему-либо обязывать.

Таким образом, все документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания (стратегии социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований; стратегия национальной безопасности РФ и др.), а тем более разрабатываемые в рамках планирования и программирования, являются полноценными нормативно-правовыми актами. Другое дело, что степень конкретизации правил поведения, содержащихся в различных видах этих документов, может быть весьма различной, но это вполне объяснимо (понятно, что документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания – стратегии, концепции, доктрины и т. п., носят более общий характер, нежели документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования – планы, программы и т. п., отличающиеся значительной конкретикой). Объяснимо также и то, что содержание большинства из перечисленных документов в силу специфики их назначения подвержено перманентной корректировке.

Одной из важнейших проблем правового регулирования системы государственного стратегического планирования в России является проблема параллельного использования двух различных инструментов долгосрочного стратегического планирования и управления – национальных проектов, введенных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах разви-

тия Российской Федерации на период до 2024 года»¹, и государственных программ, предусмотренных федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»².

Поскольку в базовом Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» 2014 г. нет указаний на национальные проекты как на документы стратегического планирования, среди ученых и практиков существует неоднозначность в понимании их места в системе государственного управления. Согласно одной трактовке, национальные проекты – это альтернатива всем иным документам стратегического планирования. Другая группа авторов рассматривают национальные проекты как определенный каркас целеуказания, который должен быть расширен и детализирован, в том числе до уровня Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации³. Распространено и мнение о том, что национальные проекты представляют собой новую форму структуризации государственных программ по ключевым направлениям социально-экономического развития⁴.

Для более обстоятельного понимания того, чем же являются национальные проекты в системе государственного управления, имеет смысл сравнить сформированную на сегодняшний день систему этих проектов с существующей системой утвержденных Правительством РФ государственных программ.

Соответствующий сравнительный анализ показывает следующее. Как вытекает из утвержденного распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р Перечня государственных программ Российской Федерации, в настоящее время в России утверждены и реализуются 43 государственные программы федерального уровня, которые распределены по пяти проблемным блокам: «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Обеспечение национальной безопасности», «Сбалансированное региональное развитие», «Эффективное государство». Через рассматриваемые государственные программы реализуется 70 % расходной части федерального бюджета.

Система национальных проектов включает в себя 12 нацпроектов и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. В рамках данных нацпроектов реализуются 78 более конкретных федеральных проектов, на которые планируется потратить 25,7 триллиона рублей, чуть более поло-

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ: принят Гос. Думой РФ Федер. Собр. Рос. Федерации 20 июня 2014 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25 июня 1994 г.: в ред. федерального закона от 31 июля 2020 г. № 264-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. I. Ст. 3378; 2020. № 31, ч. I. Ст. 5023.

³ См. подробнее: *Моисеев В. В., Новопавловская Е. Е.* Санкции и их влияние на Россию. Белгород, 2022. С. 126–141; *Новопавловская Е. Е.* О некоторых направлениях эволюции постсоветского законодательства в сфере экономики // Международная научно-техническая конференция молодых ученых БГТУ им. В. Г. Шухова, посвященная 300-летию Российской академии наук: сборник докладов Национальной конференции с международным участием. Белгород, 2022. С. 596–604.

⁴ См. подробнее: *Иванов О. Б., Бухвальд Е. М.* Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 37–53.

вины которых предполагается выделить из федерального бюджета. То есть, исходя из того, что нацпроекты рассчитаны примерно на 5 лет (2019–2024 годы), а ежегодные расходы федерального бюджета составляют около 20 триллионов рублей, получается, что в год на их реализацию планируется выделять около 13 % федеральных бюджетных средств. При этом с точки зрения сфер хозяйственного, социального и политического развития страны нацпроекты в основном охватывают только первые два проблемных блока действующих государственных программ.

Как видим, и по кругу охватываемых сфер управленческого воздействия, и по ресурсному обеспечению за счет федерального бюджетного финансирования действующая система государственных программ значительно шире системы национальных проектов. А значит, в нынешнем виде национальные проекты не в состоянии полностью заменить действующие государственные программы Российской Федерации. Кроме того, следует учитывать еще одно важное обстоятельство: основополагающий нормативно-правовой акт нашего бюджетного законодательства – Бюджетный кодекс РФ⁵ – привязан именно к государственным программам (паспорта которых должны представляться Правительством в Государственную Думу РФ вместе с проектом закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период), а не к национальным проектам.

Некоторые положения о соотношении нацпроектов и государственных программ содержатся в утвержденных Правительством РФ 29 сентября 2018 г. «Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2024 года»⁶, в подразделе 6.1 раздела 2 которого предусмотрено положение об интеграции федеральных проектов и государственных программ Российской Федерации, включая проекцию на региональные проекты и государственные программы. При этом государственные программы выполняют целевую роль, позиционирующиеся в качестве эффективного инструмента организации проектной и процессной (текущей) деятельности государственных (муниципальных) органов, отражающего взаимосвязь ресурсного обеспечения и ожидаемых результатов.

Указанные положения свидетельствуют о том, что и после введения системы нацпроектов Правительство РФ в качестве главного организационно-правового инструмента государственного планирования продолжает рассматривать именно государственные программы, а национальные проекты (состоящие из федеральных проектов) могут и должны быть лишь составной их частью. Следует приветствовать такую позицию Правительства РФ, ибо она в полной мере соответствует требованиям Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

⁵ Бюджетный кодекс РФ: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ; принят Гос. Думой РФ Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.: в ред. Федерального закона от 21 ноября 2022 г. № 462-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2022. № 48. Ст. 8329.

⁶ Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года: утв. Председателем Правительства РФ 29 сентября 2018 г. Доступ из СПС «Гарант».

Вместе с тем параллельное использование двух исследуемых инструментов долгосрочного стратегического планирования все-таки порождает определенные негативные моменты, не способствующие эффективности государственного управления. Совершенно справедливым является высказанное в научной литературе мнение о том, что «в некоторых случаях «расслоение» институционально-инструментального аппарата решения приоритетных для государства и экономики задач выглядит явно чрезмерным и не соответствует идее концентрации бюджетных ресурсов страны на тех институтах и инструментах социально-экономической политики, которые в каждом конкретном случае показывают наибольшую результативность в достижении поставленных целей»⁷. На наш взгляд, исследуемая проблематика как раз и относится к числу таких случаев. Ведь сложившаяся ситуация вряд ли отвечает таким законодательно закрепленным (ст. 7 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») принципам стратегического планирования, как принцип единства и целостности, принцип сбалансированности системы стратегического планирования, программно-целевой принцип.

Показательно в данной связи, что практические работники, задействованные в процессе реализации национальных проектов и государственных программ, выражают свою обеспокоенность запутанностью правового регулирования отношений, связанных с данными экономико-правовыми институтами, и рекомендуют Правительству РФ определить на законодательном уровне место национальных проектов в системе документов стратегического планирования⁸. Весьма показательна и такая их рекомендация в адрес Правительства РФ: «Реализовать меры по предотвращению дублирующих отчетов и запросов от разных ведомств по национальным, федеральным и региональным проектам, обеспечив в том числе интеграцию данных из существующих региональных систем управления проектной деятельностью в систему “Электронный бюджет”»⁹.

Итак, не возражая в принципе против национальных проектов как векторов, обозначающих основные направления и ключевые задачи хозяйственного и социального развития, существенных для качественного обновления страны и модернизации ее экономики, мы полагаем, что их реализация должна осуществляться в рамках сложившейся системы стратегического планирования, очерченной одноименным федеральным законом. Не следует загромождать механизм правового регулирования этой системы дополнительными юридическими инструментами и институтами, порождая неопределенности и трудности в применении соответствующих управленческих процедур. Одним словом, законодателю следует очень осторожно

⁷ Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Стратегическое территориальное планирование в регионах России // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 3. С. 7–21.

⁸ Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации 2 апреля 2019 года // Аналитический вестник. – 2019. № 14 (728). С. 77.

⁹ Там же. С. 78.

подходить к правовому обеспечению проектного подхода в стратегическом планировании, не нарушая базовых принципов системы такого планирования.

Литература / References

1. Бюджетный кодекс РФ: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: принят Гос. Думой РФ Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.: в ред. федерального закона от 21 ноября 2022 г. № 462-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2022. № 48. Ст. 8329.
2. *Иванов О. Б., Бухвальд Е. М.* Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 37–53.
3. *Иванов О. Б., Бухвальд Е. М.* Стратегическое территориальное планирование в регионах России // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 3. С. 7–21.
4. *Моисеев В. В., Новопавловская Е. Е.* Санкции и их влияние на Россию. Белгород: Изд-во БГТУ им. В. Г. Шухова, 2022. 213 с.
5. *Новопавловская Е. Е.* О некоторых направлениях эволюции постсоветского законодательство в сфере экономики // Международная научно-техническая конференция молодых ученых БГТУ им. В. Г. Шухова, посвященная 300-летию Российской академии наук: сборник докладов Национальной конференции с международным участием. Белгород, 2022. С. 596–604.
6. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.
7. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ: принят Гос. Думой РФ Федер. Собр. Рос. Федерации 20 июня 2014 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25 июня 1994 г.: в ред. Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 264-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. I. Ст. 3378; 2020. № 31, ч. I. Ст. 5023.
8. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации 2 апреля 2019 года / под общ. ред. д. э. н. *В. Д. Кривова* // Аналитический вестник. 2019. № 14 (728). 95 с.
9. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года: утв. Председателем Правительства РФ 29 сентября 2018 г. Доступ из СПС «Гарант».